

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Высшая школа журналистики и прикладных коммуникаций

На правах рукописи

Шмарай Елизавета Олеговна

GR в сфере обращения с отходами: стратегии и технологии

**Профиль магистратуры – «Стратегические коммуникации в бизнесе и
политике»**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Научный руководитель – кандидат
политических наук, доцент
Кузьмин Алексей Евгеньевич

Вх. No _____ от _____

Секретарь _____

Санкт-Петербург
2018

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Основные подходы к исследованию связей с органами власти в Российской Федерации	6
1.1 Термины, определения и методологические подходы в системе government relations	6
1.2 Технологии осуществления GR-деятельности	14
1.3 Особенности взаимодействие бизнеса и власти в современной России	28
Глава 2. Особенности GR в сфере обращения с отходами	49
2.1 Характеристика отрасли обращения с отходами.....	49
2.2 Государственно-частное партнерство в сфере обращения с отходами	71
2.3 Стратегия GR-коммуникаций в сфере обращения с отходами	83
Заключение.....	98
Список литературы.....	101

Введение

Реферируемая выпускная квалификационная работа посвящена изучению стратегий и технологий осуществления Government Relations в сфере обращения с отходами.

Government Relations в сфере обращения с отходами находятся на стадии зарождения, на начальном этапе развития. На сегодняшний день отсутствуют исследования, посвященные организации GR-деятельности в сфере обращения с отходами. Однако происходящие изменения в данной отрасли, а также возрастание интереса со стороны государства к вопросам экологии, а в частности к модернизации системы управления отходами и строительству высокотехнологичных объектов обращения с отходами, позволяют говорить о необходимости исследований в данной системе коммуникаций.

Актуальность работы также обусловлена возрастающим интересом к Government Relations как сложной системе, на первый план которой выступают коммуникативные свойства. Активное изменение экономической обстановки, возрастание процессов глобализации и информатизации приводят к преобразованию взаимоотношений бизнеса, общества и государства. Организации неизбежно вступают во взаимодействие с органами государственной власти в рамках правовых отношений и подвергаются их управленческому воздействию. Кроме того, государство может выступать в качестве экономического контрагента организации. Следовательно, возрастает зависимость успешности деятельности организации от эффективности управления процессом взаимодействия с органами государственной власти.

Особенности сферы обращения с отходами, такие, как необходимость перманентного взаимодействия с органами государственной власти и поддержание публичного капитала среди общественности, делают деятельность GR-специалиста особенно ценной. Ценность данного исследования заключается в выявлении сущностных

характеристик работы специалиста по связям с органами государственной власти.

Объектом исследования работы являются стратегии и технологии Government Relations в сфере обращения с отходами.

Организация GR-деятельности в сфере обращения с отходами и её подсистем в частности определена как предмет исследования.

Целью работы является выявление характерных особенностей Government Relations в сфере обращения с отходами.

Для достижения обозначенной цели были поставлены следующие задачи:

1. выявить место и роль GR в общей системе внешних коммуникаций организации;
2. провести анализ технологий осуществления GR-деятельности;
3. определить особенности взаимодействия бизнеса и власти в России;
4. проанализировать отрасль обращения с отходами;
5. провести анализ этапов GR-стратегии в сфере обращения с отходами.

Мы выносим несколько положений на защиту:

1. организации в сфере обращения с отходами в настоящее время наиболее подвержены влиянию решений органов государственной власти;
2. крупнейшие организации в сфере обращения с отходами в недостаточной мере используют общественную поддержку для отстаивания своих интересов.

В ходе работы для достижения цели и решения поставленных задач использовались следующие методы исследования:

- сравнительный;
- анализ документов;
- контент-анализ;
- экспертное интервью.

Важно отметить малое количество отечественных работ о посвященных Government Relations. Основные из них легли в основу данного исследования: «GR-связи с государством» Л. В. Сморгунова, Л. Н. Тимофеевой, «GR: теория и практика» Минтусова И. Е., Филатовой О. Г. и «GR и лоббизм: теория и технологии» Ачкасовой В.А., Минтусова И.Е., Филатовой О.Г.

GR-коммуникации на сегодняшний день не интегрированы в структуру менеджмента отечественных компаний в должной мере. В то же время на Западе GR-технологии стали неотъемлемой частью политики организаций. Поэтому теоретическое исследование также базируется на работах западных ученых, таких как С. Томсон и С. Джон.

Эмпирическую базу работы составили результаты независимых исследований, публикации в СМИ, отчёты организаций, действующих в сфере обращения с отходами.

Структура диссертации включает в себя: Введение, 2 главы, в которых последовательно рассматриваются теория организации коммуникаций с органами государственной власти, взаимодействие бизнеса и власти в сфере обращения с отходами, а также Заключение, Список литературы и Приложение.

Глава 1. Основные подходы к исследованию связей с органами власти в Российской Федерации

1.1 Термины, определения и методологические подходы в системе government relations

Процессы развития экономики и преобразования государственного управления благоприятно сказываются на развитии системы взаимодействия с органами государственной власти. «Специалистов по GR считают могущественной когортой, без которой невозможно организовать ни один политический или бизнес-проект»¹.

В то же время исследованиям government relations (GR) в России уделяется недостаточно внимания, чем обусловлено малое количество литературы и теоретических разработок касающихся данной сферы деятельности. Однако в общем виде тема взаимодействия власти, бизнеса и общества описана в значительном количестве исследований в области социологии, политологии, экономики.

В Европе предпосылки усиления связи между государством и группами появились в Новое время. Основой одного из лозунгов Великой французской революции было создание общества профессиональных перспектив, открытых для талантов, вместо общества, скованного привилегиями знати. По мнению американского социолога и политолога Джека Голдстоуна «лидерство Европы в Новое время было достигнуто за счет стабильной поддержки предпринимательства и тесных социальных взаимосвязей между предпринимателями, учеными, инженерами и квалифицированными рабочими»². Заинтересованность в научном прогрессе и уверенность в экономической ценности открытий среди бизнесменов означали, что изобретатели и инженеры могли рассчитывать

¹ Наумов С. PR и GR в одном флаконе: смешивать, но не взбалтывать [Электронный ресурс]. — URL http://www.stratagema.org/publications/lobby/item_71.html (дата обращения: 11.08.2017).

² Голдстоун, Дж. Почему Европа? Возвышение Запада в мировой истории / пер. с англ. М. Рудакова; под ред. И. Чубарова. — М. : Изд-во Института Гайдара, 2014. — 224 с.

на поддержку своих усилий перед лицом власти.

Одни из первых научных описаний процесса взаимодействия институтов власти с предпринимательскими структурами можно обнаружить в работах американского экономиста и социолога Т. Веблена. Например, в книге «Теория делового предприятия», Веблен детерминировал конституционную форму правления государством как власть бизнеса. Государство изначально было организацией, необходимой для осуществления контроля над ситуацией в интересах аристократии или династии. Однако переход к конституционному правлению государством способствует тому, что интересы бизнеса занимают место династических интересов в государственном управлении. При этом предпочтительность интересов делового предприятия абсолютна, в то время, как рациональность усиления государственной власти, сопряженная с дополнительными издержками, вполне может быть оспорена³.

Парсонс рассматривал власть в виде «обобщенного средства мобилизации обязательств содействовать коллективному функционированию»⁴. Социолог определил власть циркулирующим посредником, неограниченно расширяемым ресурсом, аналогичного деньгам. Власть, согласно схеме Парсонса, рассматривается на двух уровнях: власть в качестве силы (могущества) и её институциональный аспект (авторитет). Могущество в данном случае является обобщенным средством осуществления власти, и связывается с множеством институтов, относящихся к столкновениям в области экономических ресурсов и интересов, к которым также относятся договорные и имущественные интересы соответствующих коллективов. Могущество также связано с выделением лидерства в качестве способности сосредотачивать коллективные процессы, которые ориентированы на достижение цели с

³ Веблен, Т. Теория делового предприятия / Т.Веблен, пер. с англ. М.Каждан. — М.: Дело, 2007. — С. 236.

⁴ Парсонс Т. О понятии «политическая власть» / Т.Парсонс // Политология: хрестоматия / Сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. — М.: Гардарики, 2000. — с. 239-247.

помощью убеждения⁵.

Позже Н. Луман развил идею Т. Парсонса в своей теории средств коммуникации при исследовании «феномена власти как символически генерализованного средства коммуникации»⁶. Данная теория основывается на общесоциологических предпосылках об эволюции и дифференциации любого общества с единственной целью — коммуникацией.

Перейдем к определению термина «GR». Выделим основные дефиниции GR имеющиеся на сегодняшний день в специальной литературе.

В «Профессиональном словаре лоббистской деятельности» дается следующее определение: «Government Relations — это деятельность специально уполномоченных сотрудников крупных коммерческих структур по сопровождению деятельности компании в политической среде»⁷.

Основным определением в работах Петербургской школы PR принято считать: «GR — это часть PR-деятельности социального субъекта, связанная с отношениями с органами власти»⁸. Эта дефиниция опирается на определение: «PR — это управленческая коммуникативная деятельность (совокупность социальных практик), направленная на оптимизацию социального субъекта со значимыми сегментами социальной среды — с его общественностью»⁹.

«GR — сознательная организация коммуникации, установление

⁵ Парсонс Т. Общий обзор // Американская социология. — М.: Прогресс, 1972. — с. 374.

⁶ Луман, Н. Власть / Пер. с нем. А. Ю. Антоновского. — М.: Праксис, 2001. — 256 с.

⁷ Толстых П. А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]. — URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_list.php (дата обращения: 11.10.2016)

⁸ Минтусов И. Е. GR: теория и практика: учебник / И.Е.Минтусов, О.Г.Филатова. — СПб.: СПбГУ, 2013. — с.11.

⁹ Кривоносов А.Д., Филатова О.Г., Шишкина М.А. Основы теории связей с общественностью / А.Д.Кривоносов, О.Г.Филатова, М.А. Шишкина. — СПб.: Питер, 2010. —с. 13.

эффективных коммуникаций с органами государственной власти»¹⁰.

Следует разграничить понятия GR и лоббизм, которые являются смежными, однако часто ошибочно отождествляются. «Лоббизм — решение вопросов заинтересованных групп в государственных органах на основе знания административных процедур»¹¹. То есть лоббисты, в первую очередь, эксперты в вопросах государственного управления: его структуры, программ и законодательного процесса. GR — это теория общего менеджмента, в то время как лоббизм является лишь одной из его технологий. Однако понятие лоббизм появилось значительно раньше. Уже в 1808 году в протоколе Конгресса США было впервые зарегистрировано слово «лобби». Лоббизм, как институт демократической политической системы, зародился во второй половине XIX в.. Во времена президентства Улисса Гранта (1869-1877 гг.) появились посредники-профессионалы, которые специализировались на лоббировании интересов групп граждан¹². Понятие GR появляется гораздо позже — в 70-е годы 20 века в США, и 80-90-е годы в Европе. Таким образом, лоббизм является ключевой подсистемой GR и представляет собой средство достижения конкретного результата для субъекта.

В англо-саксонских странах «отношения с государством» имеют название «public affairs» (публичные вопросы, публичные дела). Необходимость нового термина появилась в связи с негативной коннотацией терминов «GR» и лоббизм, которые зачастую ассоциируются с коррупцией и криминалом. За счет этого в некоторых работах можно встретить полное отождествление GR и ПА. Есть такие исследователи, которые считают, что понятие «public affairs» является более узким, нежели

¹⁰ Чумиков А.Н. Бочаров М.П. Государственный PR: связи с общественностью для государственных организаций и проектов: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 2013. — с. 329.

¹¹ Минтусов И. Е., Филатова О. Г. GR: теория и практика: учебник / И.Е.Минтусов, О.Г.Филатова. — СПб.: СПбГУ, 2013. — с. 7.

¹² Малько А.В. Лоббизм / А.В.Малько. — Журнал «Общественные науки и современность», 1995г. № 4. — с. 58-65.

GR, так как взаимодействие не всегда строится исключительно из значимости публичных интересов¹³. Однако другие полагают, что РА является более широким понятием, так как включает не только отношения с государством, но и с другими акторами внешних коммуникаций¹⁴.

Основным определением Public affairs будем считать: «Public affairs — деятельность по контролю и управлению условиями ведения бизнеса, который включает в себя связи с органами государственного управления, issues management, технологии лоббирования, а также социальную ответственность, позволяющие влиять на публичную политику, эффективно управлять репутацией и находить точки соприкосновения со стейкхолдерами»¹⁵.

Еще одна проблема теории GR, это определение соотношений понятий GR и PR. В исследованиях Петербургской школы PR преобладает мнение, что «GR-деятельность предполагает умение выстраивать доверительные отношения и владение, в первую очередь, технологиями PR-деятельности, под которыми понимается социально-коммуникативная технология управления внешними и внутренними коммуникациями социального субъекта с его целевыми общественностями»¹⁶. При этом, «социальная коммуникативная технология — это опирающаяся на определенный план (программу действий) целенаправленная системно организованная деятельность по управлению коммуникацией социального субъекта, направленная на решение какой-либо социально-значимой

¹³ Сморгун Л.В., Тимофеева Л.Н. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / под ред. Л.В.Сморгунова и Л.Н.Тимофеевой. — М.: РОССПЭН, 2012. — С.15.

¹⁴ Phil H., Danny M. Search of public affairs: A function in search of an identity // Journal of Public Affairs. 2001. Vol.1. N 2. P. 102.

¹⁵ Минтусов И. Е., Филатова О. Г. GR: теория и практика: учебник / И.Е.Минтусов, О.Г.Филатова. — СПб.: СПбГУ, 2013. — с. 10.

¹⁶ Быков И. А., Филатова О. Г. Government Relations: Современные теоретические подходы и практические решения // Средства массовой информации в современном мире. Петербургские чтения / под. ред. С. Г. Корконосенко. СПб.: СПбГУ, 2013. С. 137-140.

задачи»¹⁷. Исходя из этого, а также из определения GR как части PR-деятельности социального субъекта, можно сделать вывод, что GR является лишь частью общей коммуникационной стратегии субъекта, основное направление которой задает PR. Однако в то же время, PR является основным инструментом GR.

В таком случае возникает вопрос: как разграничить эти понятия на практике и определить от чего отталкиваться субъекту при построении коммуникационной стратегии? Сопоставив основные дефиниции определим, что отталкиваться необходимо от характеристик субъекта и степени влияния стейкхолдеров на него. Если деятельность субъекта зависит непосредственно от решений принимаемых органами государственной власти, в то время как остальные стейкхолдеры не имеют значительного влияния, необходимо управлять коммуникациями опираясь, в первую очередь, на цели GR, используя PR в качестве средства. В остальных случаях субъекту следует основываться на общую концепцию PR, учитывая значимые для него сегменты общественности, в число которых могут входить органы государственной власти.

Теоретическим основанием для описания GR можно считать ряд концепций, среди которых¹⁸:

- Концепция «governance». Общий смысл концепции заключается в том, что государственный аппарат лишается своей прежней жесткости, детализированности и регламентированности. Зарождается тенденция развития горизонтальных связей между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и предпринимательства. Предполагается, что все участники взаимодействия заинтересованы в совместных действиях для достижения взаимоприемлемого результата,

¹⁷ Гавра Д. П. Основы теории коммуникации. Учебное пособие для бакалавров и специалистов. — СПб. : Питер, 2011. — 135 с.

¹⁸ Сморгун, Л.В., Тимофеева Л.Н. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / под ред. Л.В.Сморгунова и Л.Н.Тимофеевой. — М.: РОССПЭН, 2012. — С.18.

что способствует более эффективному удовлетворению общественных потребностей, решению социально значимых проблем.

- Теория политических сетей. «Политика по своей сути является сетевым феноменом. Власть — центральный конструкт политической науки — существенно реляционная; она существует между акторами в сложном, дифференцированном состоянии¹⁹». В общем виде концепция за основу политического процесса анализирует влияние различных групп интересов и соответственно распределения между ними власти в обществе. «Теория политических сетей реконструирует отношения между государством и современным обществом»²⁰, раскрывает отношения между управленческими структурами и общественными и бизнес-ассоциациями. Важным критерием политической сети становится открытость государства перед гражданским обществом при формировании и осуществлении публичной политики. При этом создается система принятия политических решений, состоящая не только из органов государственной власти, а также из множество акторов включенных в политических процесс.

- Концепция возрождения государства и усиление его координирующей функции. В данной концепции связана в первую очередь с постглобальным миром, факторы которого вызвали необходимость пересмотра места государства вообще в управлении экономикой и управлении обществом. Государство начинает оказывать помощь бизнес-сообществу путем координации экономических отношений и повышая конкурентоспособность в целом.

Бесспорно, GR является междисциплинарным направлением и включает в себя вопросы политологии, социологии, менеджмента, государственного управления и психологии.

¹⁹ McClurg S., Political Network / McClurg S., Lazer D. // Social Network. 2014. Vol. 36. No 1. P. 1.

²⁰ Сморгунов, Л.В. Политические сети. Теория и методы анализа / Л.В.Сморгунов, А.С.Шерстобитов. — М. «Аспект пресс», 2014. — с. 19.

В аналитической литературе подчеркивается, что данные области GR-деятельности не имеют какой-либо единой методологической платформы, одной концептуальной схемы, одного подхода. Об этом говорит Кэтлин Гетц, анализирующая проблемы политического влияния, связанного с «public affairs»²¹.

Также верно утверждение, что выбор стратегии влияет представление о самом феномене «GR» в целом.

Основные методология исследования GR на сегодняшний день представлены следующими подходами:

- Социологический подход, который рассматривает взаимодействие власти и бизнеса в широком социальном контексте, учитывая влияние разнообразных общественных групп, их специфических потребностей и интересов. Согласно данному подходу, «субъектами GR являются социальные субъекты, целенаправленно устанавливающие отношения с органами государственной власти»²². В субъектном пространстве выделяется GR-деятельности выделяется два измерения, так же, как и в PR. А технологиями GR определяется совокупность социально-коммуникативных технологий.

- Политологический подход акцентирует внимание на природе и трансформации властных отношений, реализуемых в процессе осуществления взаимодействия государства, бизнеса и общественных групп. В рамках данного подхода к GR можно выделить два основных направления: в рамках теории плюрализма и корпоративной теории²³. Направление плюрализма характеризует группы давления, как

²¹ Getz K. Public Affairs and Political Strategy: Theoretical Foundations // Journal of Public Affairs. 2002. Vol. 2. No 1

²² Лебедева, Е.В. Взаимодействие государства, бизнеса и общества в целях устойчивого развития: социологический подход / Лебедева Е.В., Титаренко Л.Г., Филатова О.Г. // Государственный PR и government relations в России и Беларуси: основные тенденции / под ред. В.В.Грибанова и др. — Сыктывкар.: изд-во СГУ, 2015. — с. 9-32

²³ Толстых, П.А. GR : практикум по лоббизму в России / П.А.Толстых. — Москва: Альпина Бизнес Букс НИККОЛО М, 2007. — с. 25.

многочисленные и спонтанные, конкурирующие между собой за право получения ресурса. Корпоративизм же предполагает существование системы представительства интересов, которые различаются на функциональном уровне, за счет чего между ними отсутствует конкуренция.

- Коммуникационный подход, благодаря которому возможно проанализировать GR как специфическую форму коммуникации между бизнесом в лице конкретных организаций, их отраслевых объединений и органов власти на всех уровнях (местном, национальном и наднациональном). Другими словами, этот подход рассматривает в общем виде деятельность по установлению эффективной двусторонней коммуникации органов власти и бизнеса²⁴. Соответственно, он позволяет повысить эффективность GR благодаря анализу каждого элемента процесса коммуникации, а также взаимодействия между ними.

1.2 Технологии осуществления GR-деятельности

Отметим общие факторы, способствующие формированию взаимодействия институтов власти и бизнеса:

- наличие целей взаимодействия и общего интереса;
- готовность к реализации данных целей взаимодействия;
- условия для свободного и открытого диалога сторон;
- закрепленное правовое регулирование отрасли;
- общественная выгода и экономическая целесообразность;
- взаимное доверие участников процесса.

Однако также стоит выделить факторы, препятствующие успешному взаимодействию:

- недостаточный уровень компетенций участников;

²⁴ Сидорская, И.В. Коммуникационная модель Government Relations и государственного Public Relations / Сидорская И.В., Грибанов В.В., Быков И.А. // Государственный PR и government relations в России и Беларуси: основные тенденции / под ред. В.В.Грибанова и др. — Сыктывкар.: изд-во СГУ, 2015. — с. 32-44.

- неготовность органов власти к признанию позиции отрасли бизнеса;
- отсутствие понимания встречных интересов, за счет чего возникают трудности коммуникации;
- скрытые процедуры принятия решений;
- коррупция.

В основной научной литературе, описывающей GR, нет единого подхода к классификации данной деятельности. Выделим основные виды классификаций:

1. По видам используемых технологий:

- прямой (целенаправленное воздействие непосредственно от субъекта);
- косвенный (воздействие через различные группы общественности).

2. По методам воздействия:

- институциональный (стратегический) — системная работа, проводимая согласно коммуникационной стратегии организации;
- персональный (тактический) — обусловлен срочной необходимостью действовать, в связи с изменениями внешней среды.

3. По характеру возникновения:

- антикризисный. В условиях кризиса одна из главных задач субъекта GR в диалоге с государством — поддержание рациональности оценок и действий;
- регулярный.

4. По масштабу влияния:

- корпоративный — продвижение интересов конкретной организации;
- отраслевой — продвижение интересов отрасли в целом.

Однако в научной литературе часто встречается классификация видов лоббирования. Иногда авторами данных изданий понятие «лоббирование» отождествляется с понятием «GR», как, например, при

классификации видов лоббирования по Толстых П.А.²⁵:

1. По предмету (цели) лоббирования:

- президент и его администрация (отделены из-за гипертрофированных возможностей президента, способных решить практически любой вопрос);
- исполнительная ветвь власти (получения бюджетных средств, государственных заказов, различных финансовых льгот, возможность влияния на принятие нормативно правовых актов, касающихся вопросов регулирования отрасли);
- законодательная ветвь власти (влияние на изменения законодательства, затрагивающих сферу деятельности субъекта);
- судебная власть (с целью вынесения выгодного субъекту решения).

2. По методу лоббирования:

- правовые методы лоббирования (законные методы воздействия);
- теневые методы лоббирования (формально не противоречат законодательству, используют пробелы в регламентной процедуре);
- криминальные методы лоббирования (подкуп лица принимающего решение, силовое воздействие, шантаж).

Другие исследователи классифицируют GR основываясь на сферу, в которой он функционирует²⁶:

- Информационный GR — это GR, целью которого является донесение до представителей власти определенной позиции субъекта.
- Лоббирование, которое определяется как влияние на определенного решения.
- Взаимодействие с органами судебной власти. Является видом GR-деятельности, если происходит взаимодействие с высокоуровневыми инстанциями.

²⁵ Толстых П.А. GR : практикум по лоббизму в России / П.А.Толстых. – Москва: Альпина Бизнес Букс НИККОЛО М, 2007. – с. 28-32.

²⁶ Брыкин А. В. Взаимодействие с органами государственной власти или Government Relations в России/ А.В.Брыкин. – М.: Изд-во «Наука», 2013 – с. 73.

- Социальная и социально-благотворительная активность, которая включает крупномасштабные социальные или благотворительные проекты.

Однако данная классификация является неудачной, ввиду того, что основа сразу на нескольких подходах и при этом не учитывает всю возможную GR-деятельность. Так, например, поддержка политической деятельности, как технологию GR, нельзя отнести ни к одному из предложенных видов GR данной классификации.

К функциям GR относятся²⁷:

1 Отслеживание и анализ инициатив исполнительных органов государственной власти, затрагивающих интересы организации. Получение информации о вопросах, стоящих на повестке дня; о назревающих проектах, и программах, намерениях принять нормативные акты, которые способны вызвать последствия для отрасли организации; о настроениях и отношении к текущим вопросам и предполагаемым изменениям, а также назначениям в учреждениях государственной власти различных уровней.

2. Мониторинг и комплексный анализ нормативно правовых актов, касающихся вопросов регулирования отрасли, способных оказать влияние на развитие организации.

3. Организация выстраивания отношений субъекта GR с органами государственной власти.

4. Формирование и сохранение позитивного образа организации в органах государственной власти.

5. Инициативы организации в органах государственной власти и их сопровождение (вопросы лицензирования, лоббирования нормативно-правовых актов, участие в государственных тендерах, целевых программах и пр.).

6. Корректировка инициатив органов государственной власти в интересах организации, влияние на лиц принимающих решения.

²⁷ Толстых П. А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]. — URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_list.php (дата обращения: 11.10.2016).

7. Применение стратегического подхода к решению проблем, от которых зависит репутация компании, позволяющего обеспечивать лояльность государства и общества к компании.

8. Выстраивание и поддержание деловых контактов с представителями госучреждений, общественных организаций.

9. Участие в разработке стратегии организации.

10. Корпоративная социальная ответственность.

11. Стратегический подход к формированию позитивного имиджа и репутации компании, лояльность к государству и обществу и др.

Для GR-специалиста важно обладать сведениями о всех характеристиках движущих и сдерживающих сил процесса принятия решений в лице представителей власти, политиков, некоммерческих организаций, как движущей силы, и заинтересованной общественности. Также следует выделить степень влияния каждого из стейкхолдеров на отрасль интересов организации, и непосредственно на саму организацию. Это необходимо для того, чтобы организовать гибкое управление GR-деятельностью, выстроить верную GR-стратегию организации. Аналитическая работа с информацией даёт ясное представление о месте организации в своей отрасли, для организации рациональной системы управления, о состоянии самой организации, её возможностях, слабых и сильных сторонах, «защищенности» в правовом поле, возможных последствиях и планируемых действиях в случае принятия тех или иных государственных решений, антикризисного плана действий, степени контролируемости ситуации. Анализ состояния внешних коммуникаций компании невозможен без интенсивного взаимодействия с руководством организации и со специалистами других подразделений организации, отвечающими за правовое сопровождение деятельности, финансы, управление обособленного подразделения и др.

GR-стратегия является составной частью общей стратегии компании, и составляется согласно принципу комплексного и системного взаимодействия с органами государственной власти, целью которого

является создание благоприятных условий для развития компании. Формируется с учетом особенностей деятельности организации и согласно её потребностям. Перечислим возможные цели GR-стратегии:

- получение информации по вопросам регулирования отрасли;
- влияние на принятие решений органами государственной власти;
- установление деловых контактов с представителями органов государственной власти, руководителями государственных учреждений;
- государственная поддержка конкретных проектов организации, в том числе государственно-частное партнерство.

В зависимости от доступности и наличия ресурсов, организация выбирает модели выстраивания отношений с органами государственной власти для решения стратегических и текущих целей. Их можно разделить на две группы: модель прямого взаимодействия сотрудников организации с представителями органов государственной власти и модель взаимодействия через посредников. Возможные коммуникативные модели в зависимости от участников коммуникации представлены на рисунке 1. Выбор стратегии также зависит от доступного инструментария GR-деятельности.



Рис. 1. Примеры коммуникативных моделей в зависимости от участников коммуникации.

«GR-технология — это обеспечивающая эффективную передачу

сообщения организации, различным органам власти — субъектам принятия политических решений в самых сложных формах коммуникативного взаимодействия в политике (торг, переговоры), предметом которых могут быть позиции по отношению к законопроектам, кадровые назначения, место в структуре организаций, играющих на одном поле, формы проведения массовых акций в поддержку / запрет каких-либо решений и т.п.»²⁸. GR-специалисту необходимо иметь мощный инструментарий технологий в запасе.

К основным GR-технологиям относятся²⁹:

1. Прямое взаимодействие с органами государственной власти, которое предполагает установление личных контактов с представителями власти, принимающими решения в сфере деятельности организации. Данная технология может быть представлена в следующих формах:

- Контакты с заинтересованными лицами, у которых есть причины и желание содействовать выполнению определенной задачи GR-стратегии организации.
- Заключение договоренностей между организацией и представителем государственной власти, учитывающих интересы обеих сторон, либо для достижения общей цели.
- Утаивание информации о реальном положении дел от лица принимающего решение дабы ввести его в заблуждение.
- Неформальное взаимодействие между представителями организации и органа государственной власти.

2. Воздействие на лиц принимающих решения (ЛПР) путем реализации проектов с экспертным сообществом и/или общественности. Не всегда организация имеет возможности напрямую воздействовать на

²⁸ Сморгунов, Л.В. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством, учебное пособие / Л.В.Сморгунов. – М.: РОССПЭН, 2012. – с. 264.

²⁹ Минтусов И. Е., Филатова О. Г. GR: теория и практика: учебник / И.Е.Минтусов, О.Г.Филатова. — СПб.: СПбГУ, 2013. — с. 31-40.

ЛПР, помимо этого существуют психологические факторы не позволяющие всегда достигать целей GR-стратегии с помощью прямого контакта. Поэтому организации необходимо налаживать коммуникации с общественными организациями и экспертными группами, которые способны повлиять на политические решения. Экспертная деятельность является традиционной формой воздействия бизнеса на власть. К примеру, ни одна авторитарная власть не могла обойтись без института советников. Многие политические лидеры в ходе своего правления осознавали, что их знания крайне ограничены, и поэтому прибегали к помощи советников. Зачастую для решения тех или иных проблем советники приглашались или уже состояли непосредственно в государственном аппарате. Экспертное знание распространяется через такие каналы, как: общественные организации, выступления на конференциях, экспертные сообщества, участие в работе комиссий и советов при органах законодательной и исполнительной власти, федеральные и отраслевые средства массовой информации. Для начала необходимо выявить интерес к требующим государственного решения проблемам организации с помощью «зондирования» общественного мнения, уточнения статистических и социологических данных, проведения мониторинга общественного мнения, налаживание обратной связи для оценки эффективности исполнения решений. «Информация о предполагаемых изменениях вбрасывается в СМИ, что позволяет определить группы общественности, способные оказать сопротивление или поддержку данным решениям»³⁰. Эффективность воздействия бизнеса и на процесс принятия политико-административных решений находится в сильной зависимости от использования СМИ с целью расширения социальной базы, обеспечивающей поддержку определенных законодательных или

³⁰ Кулакова, Т.А. GR и процесс принятия политических решений / Т.А.Кулакова. // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти/ Под ред. В.И.Быкова, СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. — с. 64.

законотворческих предложений. При этом СМИ играет роль дистрибьютора потоков информации и политического воздействия. Заинтересованные группы, выражающие отраслевые и региональные интересы, активизируются в форме политического представительства, в случае отсутствия развитых форм иных институтов гражданского общества, при отсутствии уверенности участников политического процесса друг в друге, если не между ними не достигнуто согласие. Это дает преимущества бизнес-сообществам для успешного воздействия на процесс принятия политических решений. ЛПР может преследовать разные цели использования научного знания. Это знание заключается в составлении тех или иных экспертных оценок:

- для повышения качества принимаемых решений, эксперты стремятся получать объективную информацию в виде научных рекомендаций;
- для «легитимизации» принятого решения, эксперт может воспользоваться ссылкой на соответствующую научную экспертизу;
- желание создать ситуацию неопределенности вокруг принимаемого решения через проведение публичных обсуждений экспертиз альтернативных проектов решения;
- стремление к обеспечению публичной поддержки решений, предлагаемых властью;
- стремление добиться отмены или обсуждения решений, принятых властью.

3. Корпоративная социальная ответственность (corporate social responsibility, CSR) — способ создания хорошей репутации организации для властных структур, путем активного участия организации в жизни города или региона, спонсирования местных инициатив, помощи школам и др.

British Standards Institute дает следующее определение корпоративной социальной ответственности: «это механизм организаций, который позволяет интегрировать социальные и экологические задачи внутри

организации и следить за взаимодействием этих задач со стейкхолдерами, — все это выше юридической ответственности организации»³¹.

Один из видов CSR — стратегическая филантропия, которая предполагает не простой акт благотворительности, а инвестиции организации в долгосрочные отношения с местной общественностью. Также к CSR можно отнести проекты государственно-частного партнерства, которые помогают в установление доверительных отношений личного характера между представителями бизнеса и органов власти.

Помимо вышеперечисленного CSR рассматривается как способ организации позитивных взаимоотношений между субъектом PR (как правило коммерческой организации) и его основной целевой аудиторией. Таким образом напрашивается вывод: CSR является технологией PR-деятельности. Однако если основным стейкхолдером субъекта является правительство, органы государственной власти, корпоративная социальная ответственность становится одним из направлений GR стратегии.

Проекты государственно-частного партнерства также зачастую относят к примерам корпоративной социальной ответственности. Государственно-частное партнерство в теоретическом контексте — «это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития и планирования»³². На практике этим термином обозначают определенные проекты, которые реализуются совместно различными государственными органами власти и бизнесом, либо бизнесом на объекте государственной и муниципальной собственности.

³¹ Thomson St., John St. Public affairs in practice / St.Thomson, St.John. — London.: Kogan page, 2007. — с. 122.

³² Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие / М.А.Малышева. — СПб.: НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. — с. 152.

Однако «не всякое взаимодействие государства и частного капитала в смешанной экономике можно отнести к государственно-частному партнерству, а лишь такое, когда бизнес по поручению и при поддержке государства выполняет функции, которые раньше возлагались на последнее, когда рыночные начала внедряются в традиционную сферу активности государства, в том числе в инфраструктуру»³³. Политически государственно-частное партнерство представляет собой «предоставление населению общественных услуг государством, созданных на границе государственного и частного сектора»³⁴.

Бизнес благодаря государственно-частному партнерству получает:

- владение государственными активами на льготных условиях;
- гарантированный рынок сбыта собственной продукции;
- разделение государством рисков по обеспечению минимальной рентабельности проекта.

Подробнее механизмы государственно-частного партнерства рассмотрены во второй главе, в рамках реализации данных механизмов в сфере обращения с отходами.

Также можно следует отметить, что государственно-частное партнерство может стать новым этапом в развитии организации. Соответственно в некоторых случаях данное партнерство может являться не только технологией GR, но и одной из целей GR-стратегии.

4. Поддержка политической деятельности. Существуют ограничения на поддержку политических партий в большинстве стран, в том числе и в России, из-за чего поддержка зачастую выражается в виде не прямых механизмов: в виде технической, волонтерской и информационной поддержке политический деятелей во время выборов, подключение к данному процессу экспертного сообщества и лидеров мнений, а также в

³³ Клинова М. В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия / М.В. Клинова. — М., ИМЭМО РАН, 2009. — с. 89–90.

³⁴ Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development, 2001, v. 38, No 3.

форме медийных тренингов для кандидатов.

5. Неэтичные GR-технологии. В первую очередь, такие технологии связаны с искажением информации, чтобы скрыть истинные намерения организаторов для манипулирования общественным мнением. К подобным технологиям можно отнести *astroturfing*, который напоминает *grassroots*-кампании, однако инициатива в нем исходит по политическому заказу, при тщательном скрывании информации об источниках финансирования.

Отдельно отметим еще один важный механизм осуществления GR — *media relations*. Медиарилейшнз принято считать систему управляемых эффективных взаимоотношений со СМИ.

Содержание медиарилейшнз многообразно, и может включать в себя как массовые, так и индивидуальные формы работы со СМИ, в которых многое зависит от профессиональных навыков и умений PR-специалиста. Выделяются основные (традиционные) формы медиарилейшнз:

- регулярное информирование СМИ о деятельности организации;
- организация специальных мероприятий для журналистов;
- ежедневный мониторинг СМИ, повестки дня;
- организация и подготовка официальных выступлений представителей организации.

К системе регулярного информирования СМИ о деятельности организации относятся: рассылка пресс-релизов и других информационных материалов журналистам. Целью является создание постоянного информационного фона организации, поддержание необходимой публичности. Это позволяет поддерживать постоянный контакт с целевыми СМИ, влиять на разглашение необходимой темы и создавать тенденции к обсуждению проблем в обществе.

Целью регулярного информирования СМИ о деятельности организации является создание постоянного информационного фона организации, поддержание необходимой публичности. Это позволяет поддерживать постоянный контакт с целевыми СМИ, влиять на разглашение необходимой темы и создавать тенденции к обсуждению

проблем в обществе.

Мониторинг СМИ — это регулярный контроль публикаций журналистских материалов, их учет и контроль, которые относятся к субъекту GR и включают информацию: о непосредственной деятельности субъекта и всех его структур, деятельности других организаций отрасли, представителей данной отрасли в целом.

Для GR-специалиста средства массовой информации являются одновременно механизмом воздействия, и группой общественности, которая требует особого отношения. Для начала следует выработать общую политику этих отношений: определить правила предоставления информации для журналистов, и выработать правила сбора и анализа информации об организации и её отрасли в целом, которая ранее была опубликована или публикуется в изданиях, не желающих сотрудничать с организацией. Необходимо отслеживать новости и статьи во всех видах СМИ, каждое утро анализировать повестку дня целевых изданий, отвечать на вопросы журналистов и давать комментарии, выступать с опровержениями к негативным публикациям.

Важно всегда помнить, что, несмотря на взаимовыгодное сотрудничество, организация и редакция преследуют разные интересы. Так, целью публикаций текстов в СМИ для организации является поддержания необходимой публичности, формирование нужного мнения определенной аудитории, или даже оказание давления на лицо принимающее решение. В то время, как для журналиста важно подготовить качественный материал для информирования аудитории, который будет отличаться актуальностью и достоверностью. Таким образом, не исключено, что журналист будет публиковать проблемные для организации статьи и новости, раскрывая её негативные стороны и плохо сказывающиеся на имидже. В этом случае организации важно максимально снизить негативный эффект, предоставив комментарий или опубликовав позднее опровержение, и не испортить налаженных взаимоотношений с редакцией.

СМИ осуществляют посредничество между властными структурами и обществом, бизнесом и обществом, а в некоторых случаях даже между бизнесом и властными структурами. Средства массовой информации выступают одним из влиятельных институтов, которые способен внедрять необходимые идеи, стереотипы и ценности.

В общем виде технологический спектр GR можно представить следующими основными направлениями:

- информационно-аналитическое обеспечение GR-деятельности
- формирование личных связей с представителями государственной власти;
- участие в деятельности рабочих групп и комиссий;
- работа с общественными организациями, с помощью которых можно оказывать влияние на государственные органы власти;
- создание позитивного имиджа организации в государственных структурах;
- влияние на законодательную базу, регулирующую отрасль компании;
- взаимодействие с государственными структурами посредством участия в государственно-частном партнерстве;
- корпоративная социальная ответственность.

Коммуникационными механизмами GR-деятельности являются³⁵:

1. Правотворческий и правоприменительный механизм. Предполагает продвижение законопроектов и законодательных предложений в сфере интересов организации. К коммуникативным практикам можно отнести: выступление в комитетах и советах законодательного органа власти, предоставление экспертной информации депутатам, составление законопроектов.

2. Коммуникативно-психологический механизм, который

³⁵ Чумиков, А.Н. Актуальные связи с общественностью: сфера генезис, технологии, области применения, структуры. Учебно-практическое пособие / А.Н.Чумиков, М.П.Бочаров. — М: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. — с. 605-606.

предусматривает влияние на лицо принимающее решение при личном взаимодействии.

3. Коммуникативно-информационный механизм. Предполагает распространение информации, с целью оказать влияние на принимаемые органами государственной власти решения. Может включать неэтичные GR-технологии, в том числе: слив компромата, корпоративной тайны, распространение электронных слухов и т.д.).

Сильное влияние на реализацию GR-стратегии могут оказать политические игры вокруг целей организации, которые могут проходить и во внешней среде, и во внутренней (например, в составе совета директоров организации). Необходимо заранее предопределить все заинтересованные группы и лица, учесть их ресурсы, и проанализировать степень их влияния на ход реализации стратегии.

GR-деятельность приобретает новое место во взаимодействии государства и бизнеса. GR способен обеспечить совершенствование процессов согласования интересов политических и экономических структур, обеспечить взаимовыгодное сотрудничество. Сущность взаимодействия бизнеса и государства выражается в ходе выработки партнерских взаимоотношений, которые являются не простым сложением ресурсов, а потребностью в согласовании интересов. Стороны партнерства имеют собственные цели и стремятся решать определенные задачи.

1.3 Особенности взаимодействие бизнеса и власти в современной России

Начнем выявление особенностей взаимодействия общества и власти с описания органов государственной власти Российской Федерации. Законодательная власть: современный парламент — «это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении

законодательной власти»³⁶. Обозначим слово современный, так как изначально термин «Parliament» произошел от французского слова «parler» — говорить (подобное значение этимологически объясняет известную ленинскую характеристику парламента как говорильни). А в дореволюционной Франции парламентом называли суд провинциального уровня.

Значение парламентаризма в России в последнее время вновь актуализировалась. По мнению эксперта Совета Федерации Булакова О.Н. «начала осуществляться реконструкция всей представительной системы нашего общества, происходит ломка традиционных управляющих структур, продолжается процесс совершенствования избирательных законов»³⁷. Однако следует отметить, что произошедший еще в 90-х годах сдвиг авторитета и влияния в сторону исполнительных органов власти и президента, сохраняется и сегодня, за счет чего принятие основных решений, определяющих ход политики, происходит в кабинетных кулуарах правительства.

«Одним из наиболее эффективных каналов лоббирования в России является законодательная власть»³⁸. Поэтому подробно рассмотрим правовые и организационные основы взаимодействия федерального законодательного органа с общественностью. Федеральным законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание, которое состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

Основы работы с обращениями граждан, правовой характер взаимодействия с обществом в нижней палате российского парламента — в

³⁶ Габричидзе, Б.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие / Б.Н.Габричидзе [и др.] — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — с. 221.

³⁷ Булаков, О.Н. Парламентское право России. Курс лекций / О.Н.Булаков, И.Н.Рязанцев. —М.: Юстицинформ, 2007. — с. 178.

³⁸ Сморгунов, Л.В. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством, учебное пособие / Л.В.Сморгунов. – М.: РОССПЭН, 2012. – с. 191.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, регламентируется следующими документами:

1. Конституцией Российской Федерации, статья 104: указывает за кем закреплено право законодательной инициативы, и какие структуры уполномочены напрямую обращаться с законопроектами в ГД ФС РФ³⁹.

2. Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Здесь следует выделить следующие важные для GR-специалиста пункты⁴⁰:

Статья 26, п.3: о возможности приглашения экспертов, представителей заинтересованных общественных объединений и СМИ на заседания комитетов и комиссий.

Статья 27, п.1: указывает на право комитетом, комиссией создавать рабочие группы по решению отдельных вопросов привлекая необходимых представителей организаций.

Следовательно, субъекты, обозначенные в данных пунктах регламента могут обращаться в комитеты и комиссии Государственной Думы с прошением о включении их в состав рабочей группы или об участии в заседании.

Информация о планируемых заседаниях, согласно Постановлению ГД ФС РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 23 декабря 2009 года № 3018-5 ГД, должна размещаться информационно-телекоммуникационной сети Интернет «в течении одного дня, предшествующего дню проведения заседания», либо «в течении

³⁹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

⁴⁰ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принят постановлением ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 18.01.2017).

одного дня со дня принятия решения»⁴¹ об утверждении календаря рассмотрения вопросов. Однако у комитетов госдумы разный подход к публикации плана мероприятий и заседаний: например, на сайте Комитета ГД по информационной политике, информационным технологиям и связи информация о заседаниях публикуется постфактум⁴². Комитет госдумы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству публикует информацию о мероприятиях непосредственно за 2-3 дня до мероприятия⁴³. А Комитет госдумы по экологии и охране окружающей среды публикует план заседаний на полгода вперед⁴⁴.

Статья 65, п.1: указывает на то, что «парламентские слушания открыты для представителей СМИ, общественных объединений и общественности»⁴⁵. При этом согласно статье 63. п.1. информация о проведении парламентских слушаниях заранее передается СМИ. Следовательно, любой желающий может отследить информацию о планируемых слушаниях и посетить их обратившись с просьбой о включении его в состав участников.

В статьях 75 и 76 указаны правила взаимодействия депутатов с избирателями. В соответствии с ними, граждане имеют право с помощью

⁴¹ Постановление ГД ФС РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 23 декабря 2009 года N 3018-5 ГД.

⁴² Официальный сайт Комитета ГД по информационной политике, информационным технологиям и связи: <http://www.komitet5.km.duma.gov.ru/site.xp/050048.html> (дата обращения 28.10.2017г.)

⁴³ Официальный сайт Комитета ГД по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству: <http://www.komitet2-7.km.duma.gov.ru/site.xp/050048.html> (дата обращения 28.10.2017г.)

⁴⁴ Официальный сайт Комитета ГД по экологии и охране окружающей среды: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052050050.html> (дата обращения 28.10.2017г.)

⁴⁵ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принят постановлением ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 18.01.2017) (дата обращения 28.10.2017г.)

данного канала взаимодействия защищать собственные интересы путем подачи предложений, заявлений и жалоб.

Правовой характер взаимодействия с обществом в верхней палате российского парламента — в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, регламентируется следующими документами:

1. Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно порядку проведения сессий и заседаний регламента: «на заседания палаты приглашаются представители общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Советом Федерации вопросам»⁴⁶. При этом данные лица имеют право участвовать в прениях, делать замечания, вносить поправки и предложения. Возможно предоставление участникам право выступления на заседании.

Регламент проведения парламентских слушаний указывает на право участия в открытых слушаниях представителей СМИ и общественности.

Согласно общим положениям регламента Совета Федерации, возможно индивидуальное и коллективное обращение граждан к членам Совета Федерации (ст.12 п.1).

2. Положением об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Аппарат Совета Федерации является структурным подразделением Совета Федерации, который осуществляет функции информационного и аналитического обеспечения деятельности Совета Федерации. Также Аппарат СФ занимается организацией личного приема граждан и рассмотрением их письменных обращений к Председателю Совета Федерации, заместителям Председателя Совета Федерации, и членам

⁴⁶ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 10.02.2016 № 52-СФ)

Совета Федерации⁴⁷.

Непосредственным рассмотрением обращений граждан в Совет Федерации занимается Управление информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, согласно соответствующей инструкции⁴⁸.

Помимо перечисленных документов права граждан при обращении в органы государственной власти защищает Федеральный закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁴⁹, который определяет порядок и сроки рассмотрения обращений граждан государственными органами и должностными лицами.

Таким образом, все вышеуказанные правовые документы регулируют права и возможности российских граждан и организаций при обращении в органы государственной власти и должностным лицам.

Перейдем к органам исполнительной власти. В 1993 году Конституция Российской Федерации ввела понятие «исполнительная власть» вместо термина «государственное управление». Общие положения, благодаря которым можно получить представление об исполнительной власти и о реализующих органах содержатся в Ст. 77, 78, 85, 110, 112, 125 Конституции РФ⁵⁰.

⁴⁷ «Положение об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Утверждено решением Совета палаты от 13 июня 2002 года (протокол № 20/16-сп).

⁴⁸ «Инструкция по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Утверждена распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 2011 года № 189рп-СФ.

⁴⁹ ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ

⁵⁰ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

В самом общем виде систему органов исполнительной власти Российской Федерации можно представить следующим образом:

1. Органы общего управления, общей компетенции: Правительство Российской Федерации, правительства субъектов РФ, администрации краев, областей, городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя), автономной области, автономных округов.

2. Органы отраслевой компетенции: федеральные министерства, службы, агентства.

3. Региональные органы исполнительной власти: в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах.

4. Органы исполнительной власти в межотраслевых сферах.

Данная схема достаточно условна и возможен другой подход к классификации органов исполнительной власти.

Отметим интересное, хоть и не бесспорное, мнение об исполнительной власти ученых М.В. Баглай и В.А. Туманов: «исполнительная власть — одна из трех ветвей государственной власти (наряду с законодательной и судебной), которая практически организует жизнь каждого народа»⁵¹. Действительно, система органов исполнительной власти включает в себя множество государственных органов и наибольшее число государственных служащих. Возможно данное утверждение связано также и с тем, что в систему органов исполнительной власти входят государственные структуры, олицетворяющие принудительную силу государства. В первую очередь это «силовые» министерства, а также все остальные государственные структуры, обладающие государственно-властными полномочиями: министерства юстиции, финансов, экономического развития, органы межотраслевого управления (в сферах труда, налогов и сборов и т.д.).

«Концептуальной основой правового обеспечения процесса взаимодействия властных структур и общества являются Конституция и

⁵¹ Баглай, М.В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В.Баглай, В.А.Туманов. — М. : БЕК, 1998. — с. 247.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Формы и механизмы взаимодействия власти и общества регламентированы в конкретных нормативно-законодательных актах»⁵². Взаимодействие институтов исполнительной власти и общества обеспечивается благодаря расширению участия общественных организаций в разработке и реализации государственной политики. Общественные объединения имеют право участвовать в выработке решений органов государственной власти, выступать с инициативами и вносить предложения⁵³. СРО представляют интересы своих участников в государственных органах и органах местного самоуправления согласно ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁵⁴.

Возможно взаимодействие бизнеса и исполнительной власти через обращение первых в Общественную палату Российской Федерации. Дадим полное определение данному органу: «общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан РФ, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»⁵⁵. Общественная палата проводит гражданские форумы, общественные слушания и другие мероприятия по общественно важным проблемам. Обращения граждан и организаций, поступающих в Общественную палату, рассматривает Аппарат Общественной палаты, после чего передает обращения в уполномоченные органы Общественной

⁵² Сморгунов, Л.В. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. - РОССПЭН, 2012 - 198 с.

⁵³ ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., N 82-ФЗ

⁵⁴ ФЗ «О саморегулируемых организациях» от 23 ноября 2007 г., N 315-ФЗ

⁵⁵ ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» от 23 марта 2005 г., N 32-ФЗ

палаты, по поручению которых непосредственно проводит мероприятия и готовит ответы. Однако следует учитывать, что решения Общественных палаты — заключения, предложения и обращения — носят лишь рекомендательных характер.

Широкими правами по представительству интересов своих членов в органах государственной и муниципальной власти наделены профсоюзы. Согласно Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁵⁶, соответствующие органы власти обязаны учитывать интересы профсоюзов при рассмотрении проектов нормативных актов, касающихся социально-трудовых прав работников; профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы, а также участвовать в их рассмотрении.

В общем виде диалог исполнительной власти и общества представляется в виде континуума, крайними точка которого являются доминирование властных полномочий и, с другой стороны, сотрудничества.

Перейдем к описанию особенностей взаимодействия судебной власти и общества. «В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации»⁵⁷.

Политика вторгается в практику судебной власти в том случае, если решения и определения судов (особенно конституционных) могут быть связаны с политическим процессом. Также политическое влияние оказывает общее положение судебной власти в структуре конституционной власти: «судебная власть осуществляется посредством конституционного,

⁵⁶ ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.января 1996 N 10-ФЗ

⁵⁷ Габричидзе, Б.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие / Б.Н.Габричидзе [и др.] — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — с. 350.

гражданского, административного и уголовного судопроизводства»⁵⁸. Помимо этого, возможен фактический пересмотр законов, в то числе по политическим делам, которые иногда возникают в судебной практике.

Принцип независимости суда обеспечивается путем надежной защиты должности судьи. Например, судью невозможно уволить, не смотря даже на случаи несогласия с решением или приговором. Кроме того, независимость суда зависит не только от внешней (институциональной) стороны, но также имеет и внутреннюю сторону, «связанную с культурой, образованием и ценностных ориентацией самих судей. С этой точки зрения важно не только и не столько то, как, в принципе, рекрутируются судьи, сколько то, кого именно облачают в судейскую мантию»⁵⁹.

Для GR-коммуникации с судебной власти специалисту необходимо:

- обладать высочайшим уровнем профессионализма, которые включает в себя сочетание базового юридического и политологического образования;
- иметь безупречную личную репутацию;
- понимание предполагаемого результата;
- недопустимость использование информации совместных проектов без обоюдного согласия сторон.

На модель взаимодействия государства и бизнеса влияет множество факторов: исторически сложившийся характер отношений между государством и обществом в стране, уровень политической культуры, традиции деловых отношений и т.д. Для понимания особенностей становления GR в России необходимо обратиться к истории деловой элиты

⁵⁸ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

⁵⁹ Сморгун Л.В. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. - РОССПЭН, 2012 - 205 с.

государства.

К концу XVII в. в России сформировались следующие основные типы предпринимателей: «иностранные купцы и промышленники, российские купцы и промышленники, дворцовые предприниматели, монастыри-предприниматели»⁶⁰.

Петровские преобразования общественно-политической и экономической жизни государства способствовали усилению казенного характера предпринимательства, проявлявшегося в тенденции государства контролировать развитие бизнеса. В это время зарождается класс предпринимателей, напрямую зависимых от чиновников. Государство «предоставляло беспроцентные ссуды, защищало от конкуренции и передавало государственные предприятия, тем самым деформировав процесс формирования русской буржуазии»⁶¹. Таким образом зародилась проблема российского предпринимательства: склонность к достижению развития предприятия за счет получения выгодных правительственных заказов, а не за счет развития производства. Это способствовало увеличению случаев взяточничества чиновников. Этот период истории России известен громкими делами промышленных спекуляций, фигурантами которых оказались фаворит Петра I А.Д. Меншиков, вице-канцлер П.П. Шафир, князь Г.И. Волконский, генерал-адмирал П.М. Апраксин, обер-фискал А.Я. Нестеров и т.д.

Понятие «купец» появилось в XVIII в. в российском законодательстве, обозначая исключительно предпринимателя-торговца⁶². Помимо этого, купеческое звание представляло из себя принадлежность к

⁶⁰ Осипов И.Д. Власть и предпринимательство в России: историко-культурный аспект взаимоотношений / И.Д.Осипов // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России / под ред. Быкова И.В.. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. — с. 87-101.

⁶¹ Осипов И.Д. Власть и предпринимательство в России: историко-культурный аспект взаимоотношений / И.Д.Осипов // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России / под ред. Быкова И.В.. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. — с. 91.

⁶² Боханов А.Н. Деловая элита России 1914 г. / А.Н.Боханов. — М.: Наука, 1994 г. — с. 174.

деловой элите без сословной принадлежности, определяемое по социально-имущественному статусу (капитал размером более 500 рублей, наличие почетных званий). По мере усложнения форм хозяйственной деятельности и изменения законодательства, купечество объединяло представителей всех форм и видов предпринимательства. К концу XIX века произошло размывание предпринимательской страты практически на 50% за счет представителей других сословий (прежде всего, крестьян). Помимо этого, закон 1898 г. о промысловом налоге ликвидировал обязательную запись в купеческую гильдию для приобретения промыслового свидетельства для предпринимательских занятий. Буквально за год количество купцов уменьшилось почти наполовину. В итоге, к началу XX в. купеческая организация объединяла узкий слой людей, многие из которых не были даже связаны с предпринимательством. В связи с этим возникла проблема дефиниции бизнес сообщества в начале XX в.

Однако в 1866 г. было учреждено «Императорское русское техническое общество», которое можно назвать старейшим представительским союзом в истории России и первым примером организованной GR-деятельности через экспертное сообщество. Основным направлением деятельности общества была научная просветительская деятельность: проведение лекций, организация выставок и библиотек, технических лабораторий, развитие технического образования. При этом основным методом защиты интересов участников общества было «ходатайство перед правительством о принятии мер, которые могут иметь полезное влияние на развитие технической промышленности в России»⁶³.

В условиях модернизации экономики не поспевающей за развитием промышленности, поисками путей дальнейшего развития страны занялось не только правительство, но и деловая элита. Расширение масштабов торгово-промышленной деятельности заставляло правительство идти на

⁶³ Шапкин И.Н. Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во второй половине XIX - начале XX веков / И.Н.Шапкин. – М. : МАЭП, 1999. – 199 с.

диалог с деловыми кругами.

Следует выделить еще одну интересную тенденцию того времени, которая повлияла на связи государства и предпринимательства. Совмещение чиновничьей работы в государственном аппарате и тесного сотрудничества с деловым миром, сфера которого совпадает со сферой служебного влияния. Одним из наиболее скандальных подобных примеров является директор Горного департамента Министерства государственных имуществ (1891-1896 гг.) К.А. Скальновский, который с середины 80-х годов был на содержании парижских Ротшильдов, что не было тайной для правящих кругов. Дворянско-бюрократическая сфера являлась важнейшим источником пополнения рядов деловой элиты: основное количество верхов чиновничества занимала места в правлениях коммерческих компаний после ухода со службы.

Во времена господства административно-командной системы управления «отсутствовали необходимые условия для развития взаимодействия институтов власти и предпринимательства»⁶⁴. Во-первых, признавалось существование всего двух классов (рабочих и крестьян), включающих лишь прослойку интеллигенции, что означает ориентацию на социальную дифференциацию, а на социальную унификацию, что, в частности, выражалось в провозглашении идеи бесклассового общества. Во-вторых, слабые демократические традиции и нормы деформировали дореволюционное развитие GR-деятельности. Жесткость и однолинейность властных структур, практически абсолютное всевластие государственного аппарата могли способствовать лишь развитию коррупции. Сам термин «лоббизм» в СССР, вплоть до 80-х годов XX века, считался ругательным термином⁶⁵.

⁶⁴ Малько, А.В. Лоббизм / А.В.Малько. — Журнал «Общественные науки и современность», 1995г. № 4. — с. 58-65.

⁶⁵ Головлева, Е.. Government Relations: модели коммуникации власти и групп интересов: учебник / Е.Л.Головлева Р.Т.Мухаев. — М.: изд-во Московского гуманитарного университета, 2014. — с. 91.

Однако не смотря на это, в Советском Союзе GR широко распространялся, но формы и методы продвижения интересов были весьма скрытыми. Это доказывают одни из первых ученых, изучивших влияние групповых профессиональных интересов на плановое управление в Советском Союзе, В.Найшуль и В.Константинов, утверждая, что: «главную роль в процессе разработки планов играла сложная процедура согласований ведомственных и отраслевых интересов».

В 80-е годы отраслевые группы и региональные элиты, осознав себя организованной силой, стали активно отстаивать собственные интересы. Возможности и эффективность лоббирования определялись степенью важности конкретной производственной отрасли, следовательно, особой силой обладали предприятия военно-промышленного комплекса. Для согласования интересов отраслей и местных властей создавались комиссии по решению определенных вопросов.

Одним из толчков для развития лоббистской деятельности в стране стало появление в СССР первых организаций предпринимателей, которые возникают после принятия законов «Об индивидуальной трудовой деятельности» в 1987 г. и «О кооперации» в 1988 г. «Подобные организации осуществляли свою деятельность на поле плановой экономики и в условиях «пустоты» правового поля, а также полного отсутствия правоприменительной практики по отношению к предпринимательству в стране⁶⁶». В данных условиях были особенно необходимы организации, которые способны обозначить рамки нового для страны явления «бизнес» и отстоять интересы зарождающегося класса, причем как во властных кругах, так и среди самих предпринимателей.

В начале 90-х годов благодаря развитию рыночной экономики происходит резкий рост количества частных предприятий. При этом политическая ситуация не позволяет в требующемся темпе развиваться

⁶⁶ Головлева, Е.. Government Relations: модели коммуникации власти и групп интересов: учебник / Е.Л.Головлева Р.Т.Мухаев. — М.: изд-во Московского гуманитарного университета, 2014. — с. 92.

функциям государственного регулирования предпринимательской деятельности. В 1993 году создается значительное количество отраслевых групп и ассоциаций для защиты и продвижения интересов, в связи со слабостью федеральной власти. Однако уже после ратификации Конституции, и закрепления законодательно основных прав частной собственности, эти отраслевые группы теряют вес и влияние.

Изданная в 1998 году российская социологическая энциклопедия предлагало следующее определение: «лоббизм (от англ. lobby — «кулуары») — разновидность закулисной политики. Лоббисты — это влиятельные дельцы и политики, стремящиеся оказать нажим на законодателей с целью отстоять выгодный определенным группам законопроект. Зачастую они не гнушаются никакими средствами: взятки и оказание встречных услуг... В целях оказания организованного давления на аппарат власти и обработку обществ. мнения лоббисты затрачивают много усилий и денежных средств, подкупая не только законодателей, но и ответственных чиновников, политических деятелей и представителей прессы»⁶⁷.

С начала 2000-х годов в России были законодательно закреплены такие важнейшие инструменты продвижения бизнес-интересов, как общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия, мониторинг правоприменения, институт саморегулируемых организаций, система общественных палат, а также общественных советов при государственных органах»⁶⁸.

В общем виде GR последних 25 лет можно охарактеризовать тремя этапами:

1. С начала 90-х гг. — чаще всего бизнес «покупает» необходимые

⁶⁷ Осипов, Г.В. Российская социологическая энциклопедия / общ.ред. Г.В.Осипов. — М., Норма-Инфра-М, 1998. — 672 с.

⁶⁸ Вечернин, Д.С. Правовое регулирование продвижения бизнес-интересов в органах государственной власти Российской Федерации: новейшие тенденции и перспективы / Д.С.Вечернин // Материалы научно-практического семинара «GR-менеджмент в России: теория, практика, искусство». — М.: ГУУ, 2013. — с. 17-20.

решения в органах власти. Данный этап можно охарактеризовать пренебрежением общественными интересами над частными.

2. С начала 2000-х гг. — бизнес начинает искать баланс с интересами общества. Предпочтительно выстраивается сотрудничество между бизнесом и властью, которое основано на установлении контактов среди представителей выборных органов, с помощью бизнес ассоциаций и союзов. Происходит смена политической элиты в стране. В этот период декларируются задачи стабилизации, происходит укрепление вертикали власти, формируется система регулирования политических процессов.

3. С начала 2008 г. — стремление обоих участников коммуникации к выгодному сотрудничеству. Кризис 2008 -2010 годов оказал серьезное влияние на развитие GR, продемонстрировал «невостребованность, а в итоге и экономическую неэффективность, маркетинговых стратегий и односторонних, асимметричных моделей коммуникации»⁶⁹.

В научной литературе выделяют две принципиально различающиеся модели взаимодействия институтов государственной власти и бизнеса: плюралистическая (Р.Даль, Ч.Линдблум) и неокорпоративистская (Ф. Шмиттер)⁷⁰. В чистом виде ни одна из них не существует: экономики стран смешивают и переплетают обе модели. Однако в каждом случае одна модель преобладает над другой.

Методологическая основа плюралистической модели заключается в координационной зависимости существующих общественных систем. Это значит, что невозможен рост роли какой-то одной части целостной системы до доминирующего состояния. Государство представляется субъектом

⁶⁹ Ачкасова, В.И. Этапы развития коммуникационной деятельности в России и проблемы институционализации GR-образования / В.И.Ачкасова// Государственный PR и Government Relations в России и Беларуси: основные тенденции / В.И.Ачкасова [и др.]; Отв. ред. В.В.Грибанова. – Сыктывкар.: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2015. – с. 142 — 150.

⁷⁰ Большаков, С.Н., Большакова Ю. Институционализация отношений между государством и бизнесом: тенденции и приоритеты // «Человек и труд» (Москва). 2011. No 5. С. 51-63;

равноудаленным от основных финансово-экономических групп, за счет чего способно принимать решения в интересах системы в целом, обеспечивая её стабильность и относительное равновесие. При необходимости государство способно корректировать политические разногласия вопреки интересам отдельных групп бизнес элиты ради стабильности экономики⁷¹.

При этом в плюралистической модели бизнес признается равнозначным государству участником политического процесса. Взаимоотношения государства и бизнеса в своей большей части представляются в форме сделок. Бизнес-ассоциации практически не наделены властью совершать действия как-либо ограничивающие их членов. Отметим, что данная модель формировалась в рамках англо-американских традиций, сформированных в контексте культурно-исторических особенностей.

Неокорпоративистская модель взаимодействия государства и бизнеса подразумевает наличие институциональных форм правления, при которых организации, предоставляющие основные экономические интересы, имеют привилегии: возможность участвовать в разработке законопроектов, влиять на процесс принятия политических решений. Однако в обмен бизнес-элита принимает на себя ответственность и обязательства содействовать государству в общественном управлении. В центр корпоративизма возводится комбинация разделения функций в представительстве. При корпоратизме отношения между группами интересов и политической системой реализуются в основном через ассоциации. Государство в данной модели представляется в качестве экономического агента, обеспечивающего выработку и соблюдение общих «правил игры».

Основываясь на факте преобладания механизма взаимодействия государственной власти и бизнеса в форме бизнес-ассоциаций, отраслевых

⁷¹ Большаков, С.Н., О проблеме взаимодействия современного российского бизнеса и государства: общее и частное / С.Н.Большаков и др. // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 2. С. 1 – 14.

союзов, можно сделать вывод о формировании в России корпоративистской модели взаимодействия. Роль ассоциаций в общественно-политической жизни нашей страны перманентно возрастает.

Отметим основные факторы повлиявшие на тенденции взаимодействия государства и бизнеса в России за последние пять лет:

1. Вступление Российской Федерации в ВТО.

2. Приостановленный процесс вступления России в ОЭСР. Создание общеевропейского экономического пространства накладывает на Россию обязательства внедрения лучших международных практик взаимодействия с бизнес-сообществом. В рекомендациях ОЭСР, данных Российской Федерации в рамках процесса по присоединению, содержится положение о принятии и внедрении плана регулирования лоббистской деятельности, с целью увеличения прозрачности процессов лоббирования.

3. Выход российских предприятий на мировые рынки вынуждает придерживаться международных стандартов при построении GR-коммуникаций.

трансформируются методы, появляются новые институты

4. Процесс формирования «Открытого правительства».

5. Введение США и Евросоюзом санкций против России.

6. Внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия.

7. Введение должностей омбудсмана по правам предпринимателей на центральном и региональном уровнях.

8. Переориентация бизнеса в сторону развития по модели вертикальной интеграции значительно увеличило долю рынков, сильно зависящих от GR.

Сегодня в России неблагоприятные условия для развития бизнеса. Однако согласно индексу настроений малого бизнеса⁷², к концу 2017 года предприниматели адаптировались к ведению бизнеса в сложившейся экономической ситуации. При этом показатели бизнес-ожиданий

⁷² «Пульс малого бизнеса» / Альфа-банк, «Ай Пи Эс Групп» — ноябрь 2017. <https://alfabank.ru/press/news/2016/12/20/37623.html> (Дата обращения 17.01.2018 г.)

на следующие полгода оказались достаточно низкими, что говорит о готовности к очередным вызовам. Предприниматели все больше ощущают рост конкуренции и отчислений в бюджет. Негативное влияние санкций отметили представители всех компаний, кроме представителей IT и грузоперевозок. Впрочем, производственные организации извлекли выгоду за счет низкого уровня конкуренции, в результате импортозамещения.

Происходит бюрократизация процессов отчетности бизнеса перед государством. Только за 2016 год объем сдаваемой предпринимателями отчетности увеличился вдвое. На общей системе налогообложения наблюдается рост в полтора раза, на патентной — без малого втрое. В этом году свой вклад в число бумаг внесет еще и Росстат, которому предприниматели должны будут подать 11 форм отчетности. Подобный резкий рост отчетности вызывает увеличение издержек бизнеса.

Помимо прочего к ключевым проблемам для стабильного экономического развития в России можно отнести: коррупцию, неэффективность государственного аппарата, высокие налоговые ставки. Перечисленные факторы препятствуют эффективному распределению ресурсов.

Подобные сложности стимулируют стремление предпринимателей к объединению для совместной защиты своих интересов и прав в органах государственной власти. Ассоциации и союзы становятся ключевым звеном в коммуникационной цепочке государства и бизнеса.

Для успешного развития процессов взаимодействия бизнесу следует:

- поддерживать возникающие стремления государства к модернизации;
- оказывать всевозможную поддержку гражданскому обществу.

Важно также осознание бизнесом ответственности воздействия на государственную власть: GR способен повлиять на общее состояние регулятивной среды, на модель экономического роста государства, на государственную политику в социальной сфере. В свою очередь

государство готово идти навстречу бизнесу и все чаще делегирует свои функции по регулированию развития отрасли напрямую самому бизнесу.

Выводы к 1 главе

1. Сегодня не существует единого подхода к дефиниции GR. Помимо этого, не существует единого подхода к определению места GR в системе PR. Сейчас Government Relations в России находятся на стадии зарождения, на начальном этапе развития.

2. В петербургской школе PR превалирует социологический подход к изучению феномена «GR». Однако коммуникационный и политологический подходы позволяют выявить нетрадиционные функции GR.

3. GR-деятельность предполагает виртуозное владение, в первую очередь, технологиями PR-деятельности, в качестве инструмента управления внешними и внутренними коммуникациями субъекта. GR-коммуникации осуществляются с помощью следующих технологий: аналитическая работа, медиарилейшнз, технологии формирования общественного мнения и поддержки инициатив, кампании grassroots, участие в советах и экспертных группах органов государственной власти для обсуждения интересующих вопросов, реализация программ корпоративной социальной ответственности, спонсорские программы, предоставления экспертной информации и участие в экспертных советах.

4. На сложившуюся модель взаимодействия государства и бизнеса в России повлияли: исторически сложившийся характер отношений между государством и обществом в стране, уровень политической культуры, характер внешней и внутренней проводимой политики государством. В настоящее время преобладает корпоративистская модель взаимодействия власти и бизнеса. И не смотря на то, что в России сегодня неблагоприятные условия для развития бизнеса, бизнес сумел адаптироваться к сложившейся экономической ситуации. При этом бизнес проявляет

относительную зрелость во взаимодействии с государством, и готов принимать на себя ответственность за влияние на экономический рост государства, социальную политику и развитие гражданского общества. В свою очередь государство готово идти навстречу бизнесу и все чаще делегирует свои функции по регулированию развития отрасли напрямую самому бизнесу.

Глава 2. Особенности GR в сфере обращения с отходами

2.1 Характеристика отрасли обращения с отходами

Обращение с отходами — «деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов»⁷³. Соответственно объекты в сфере обращения с отходами — это объекты обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов. Организации в сфере обращения с отходами — это компании, эксплуатирующие объекты в сфере обращения с отходами и (или) компании по транспортированию отходов.

Деятельность в сфере обращения с отходами — лицензируемая деятельность, которая находится в прямой зависимости от органов государственной власти. Данная область регулируется рядом нормативно-правовых актов, которые необходимо изучить gr-специалисту для понимания процедур и выстраивания эффективных коммуникаций со стейкхолдерами.

Прежде всего, стоит обратиться к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (последняя редакция) с целью изучения основных терминов, которыми необходимо апеллировать gr-специалисту в сфере обращения с отходами:

- размещение отходов — хранение и захоронение отходов;
- хранение отходов — «складирование отходов в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения»⁷⁴;
- захоронение отходов — изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду;

⁷³ ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 N 89-ФЗ (последняя редакция) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/ (Дата обращения: 22.02.2018 г.)

⁷⁴ Там же.

- утилизация отходов — «использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация)»⁷⁵;

- обезвреживание отходов — «уменьшение массы отходов, изменение их состава, физических и химических свойств (включая сжигание и (или) обеззараживание на специализированных установках) в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду»⁷⁶;

- обработка отходов — «предварительная подготовка отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку, очистку»⁷⁷.

Кроме того, для понимания и знания алгоритмов процедур gr-специалисту необходимо ознакомиться с правительственными актами по реализации Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29.12.2014 № 458-ФЗ (последняя редакция).

Управление в сфере обращения с отходами в России на федеральном уровне является основой организационно-правового механизма деятельности по обращению с отходами. Однако уровень управленческой иерархии (субъект Российской Федерации, муниципальное

⁷⁵ ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 N 89-ФЗ (последняя редакция) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/ (Дата обращения: 22.02.2018 г.)

⁷⁶ Там же.

⁷⁷ Так же.

образование, определенное предприятие) определяет механизм управления и его особенности.

Сферу обращения с отходами можно назвать пограничной, в контексте её позиционирования в структуре муниципального управления (существует коллизия: сфера обращения с региональными отходами — это сфера бизнеса или нагрузка на муниципальный бюджет).

Обращение с отходами в регионах в настоящее время происходит путем захоронения их, в лучшем случае, на полигонах. Большое количество отходов же оказывается на близлежащих свалках и нелегализуемых, устаревших полигонах, которые не соответствуют экологическим требованиям действующего законодательства.

Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в сфере обращения с отходами (их образование, использование, обезвреживание, хранение и захоронение), ведет к опасному загрязнению окружающей среды. Помимо этого, при управлении отходами нерационально используются природные ресурсы, что ведет к значительному экономическому ущербу.

Существующая система в сфере обращения с отходами, которая ориентирована преимущественно на их захоронение, давно устарела, абсолютно несовершенна, ведет к загрязнению воздуха, поверхности земли и грунтовых вод, — следствие чего происходит снижение качества жизни, не позволяет экономике устойчиво развиваться и требует коренной модернизации.

В настоящее время в Российской Федерации происходит внедрение новой системы государственного управления отходами. Преобразования осуществляются согласно этапам, которые зафиксированы в ФЗ № 89 «Об отходах производства и потребления».

Предполагается осуществление раздельного сбора отходов, введение запретов на размещение отходов без предварительной сортировки, запретов на размещение отходов, пригодных к переработке. В регионах разрабатываются и в разной степени реализуются стратегии обращения с отходами, которые устанавливают целевые показатели по

переработке и выбросах загрязняющих веществ при обращении с отходами. Зачастую, данные стратегии предусматривают внедрение наилучших доступных технологий, причем финансирование проектов внедрения технологий предполагается за счет внебюджетных средств.

Разработан ряд федеральных нормативно-правовых актов для проведения реформы в сфере обращения с отходами:

1. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29.12.2014 № 458-ФЗ (последняя редакция).

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 «Об определении нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484-ФЗ «О ценообразовании в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учёта объёма и (или) массы твёрдых коммунальных отходов».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 № 881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами».

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твёрдыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641».

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 № 424 «Об утверждении порядка разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов».

Этапы реформы:

1. Разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, во всех субъектах РФ. В том числе, в городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

2. Проведения конкурсного отбора среди заявленных организаций на определение регионального оператора в каждом регионе, ответственных за полный цикл обращения с отходами на всей территории региона, либо по определенным в территориальной схеме территориальным зонам.

3. Расчет и утверждение единого тарифа на услугу регионального оператора за обращение с отходами.

4. Строительство в каждом регионе современных комплексов по обработке, утилизации, обезвреживанию и переработке отходов.

В рамках реформы каждый субъект обязан разработать электронную территориальную схему обращения с отходами, утвердить региональную программу и нормативы накопления ТКО и на конкурсной основе отобрать регионального оператора. В свою очередь, региональные программы, без которых невозможно получить субсидии из федерального бюджета из средств экологического сбора, утверждены лишь 57

субъектами РФ. Нормативы накопления ТКО, которые отражают фактические данные об образуемых объемах отходов, утверждены также лишь в 50 регионах страны. Выбор регионального оператора прошел в 64 субъектах страны.

Рассмотрим каждый этап реформы подробнее.

1. Разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными. Территориальная схема — это описание сложившейся ситуации в сфере обращения с отходами в регионе, включающая в себя информацию о сборе, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживания и захоронения отходов на данной территории. Схема включается в себя описание и характеристики всех существующих и планируемых к постройке объектов в сфере обращения с отходами, потоки, согласно которым отходы поступают на данные объекты. За разработку и утверждение территориальной схемы отвечает уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Территориальные схемы обращения с отходами разрабатываются на 10 лет и призваны организовать потоки отходов среди участников рынка с учетом их производственной и финансовой возможностей. В составе территориальной схемы отображены:

- карта региона;
- основанные на исследовании морфологического состава отходов в регионе и количестве образуемых отходов, нормативы образования твердых коммунальных и крупногабаритных отходов;
- статистические данные об объемах образуемых отходов.

Разделы территориальной схемы обращения с отходами:

- местонахождение источников образования отходов;
- количество отходов, ежегодно образуемых в регионе, их морфологический состав;
- планируемые целевые показатели по обращению с отходами, в зависимости от имеющейся/планируемой к постройке инфраструктуры по обезвреживанию, обработке, утилизации и захоронению отходов;

- места накопления отходов;
- места обработки, размещение, захоронения и утилизации отходов;
- схема обращения с отходами, их потоки — все движения отходов в регионе.

2. Проведение конкурсного отбора регионального оператора. Региональный оператор обращения с отходами — выигравшая соответствующий конкурс организация, которая будет отвечать за полный цикл обращения с отходами: от сбора до утилизации или захоронения, а также за рекультивацию накопленного ранее ущерба, несанкционированных свалок отходов. В рамках конкурсного отбора договор с организацией, выполняющей функцию регионального оператора, заключается на десять лет. Региональный оператор заключает договоры с предприятиями образующими отходы на подведомственной территории. Также региональный оператор вправе заключать договоры на сбор, транспортирование, обработку, обезвреживание и захоронение отходов с другими операторами в регионе.

Деятельность региональных операторов в сфере обращения с отходами описана в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 г. № 1156 «Об утверждении правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641».

Основные рамки деятельности региональных операторов:

1. Территория деятельности оператора: целый субъект или зона ответственности определенная территориальной схемой.

2. Соблюдение установленных законом требований и правил обращения с отходами, ведение деятельности в рамках полученных лицензий, исполнение целевых показателей.

3. Учёт объемов отходов, их состава и используемых технологий обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения.

4. Раскрытие информации о деятельности оператора: используемых технологиях, достигнутых показателях.

5. Ликвидация накопленного экологического ущерба.

6. Объём предоставляемого бюджетного финансирования для исполнения целей региональной программы и территориальной схемы.

7. Санкции за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций регионального оператора и оснований для лишения статуса регионального оператора.

3. Расчет и утверждение единого тарифа на услугу регионального оператора за обращение с отходами. Раньше тариф общий тариф, который оплачивали конечные потребители, был сформирован из стоимости сбора, вывоза и захоронения отходов. Новые правила установили регионам рассчитать и утвердить единый тариф услуги по обращению с отходами. Расчет тарифа происходит после определения регионального оператора обращения с отходами. Тариф будет включать текущие затраты регионального оператора за обращения с отходами, а также строительство необходимой инфраструктуры для выполнения показателей по обработке и переработке отходов. Также услуга по обращению отходами стала не жилищной, а коммунальной, соответственно появится новая строка в коммунальной квитанции.

Также правила предполагают создание условий для сортировки отходов населением и отдельного хранения твердых коммунальных отходов. За сортировку отходов предполагается снижение тарифа для отходообразователей, что предполагает создание стимула для населения при внедрении сортировки отходов.

4. Строительство в каждом регионе современных комплексов по обработке, утилизации, обезвреживанию и переработке отходов.

Взамен полигонов по захоронению твердых коммунальных отходов планируется строительство в большинстве регионов высокотехнологичных комплексов переработки отходов. В московской области согласованная территориальная схема обращения с отходами предусматривает строительство одиннадцати новых объектов сортировки, обработки, размещения и обезвреживания отходов. Планируется сортировка всего

мусора региона с извлечением максимального количества пригодных к вторичному использованию материалов, производство твердого вторичного топлива из отходов для генерации тепловой и электроэнергии, применение технологий анаэробного компостирования отходов животного происхождения, а также термическое обезвреживание для уменьшения класса опасности отходов.

В графическом виде новая система управления отходами изображена на рисунке 2.



Рис. 2. Новая система управления в сфере обращения с отходами

В рамках научно-исследовательской работы были проведены экспертные интервью с представителями органов государственной власти с целью выявления особенностей взаимодействия органов государственной власти и бизнеса в сфере обращения с отходами с связи с изменениями в системе управления отраслью. Изучение особенностей восприятия представителями власти используемых бизнесом технологий позволили более полно исследовать эффективность коммуникаций. Кроме того, данный метод исследования является возможностью для молодого

специалиста разобрать с лицом принимающим решения ряд практических вопросов.

Гайд интервью (приложение 1) был составлен с расчетом на свободное общение: вопросы представлены в обобщенном формате с целью определения тем разговора, и при необходимости, были заданы дополнительные вопросы. Таким образом удалось добиться получения обширной экспертной информации. Ответы на вопросы в приведенных протоколах (приложение 2) сокращены до необходимого в рамках данного исследования объема.

В рамках данного исследования респонденты положительно оценили проходящую реформу в сфере обращения с отходами. Выделим основные тезисы респондентов:

1. Основная сложность разработки территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, — это сбор информации.

2. Разработано достаточное количество подзаконных актов для успешного завершения реформы в ближайшее время.

3. Игрокам рынка придется привыкнуть к новым правилам игры. Компании, которые не захотят максимально открыто действовать, будут вынуждены покинуть рынок.

4. Развитие системы обработки отходов — наиболее доступное и перспективное направление модернизации сферы обращения с отходами.

5. Региональный оператор обращения с отходами не должен стать монополистом отрасли в регионе. Оператор обязан пользоваться услугами других операторов.

6. Основные обращения бизнеса в уполномоченный орган исполнительной власти в сфере обращения с отходами заключаются в предложениях о покупке и (или) использовании нового оборудования. Зачастую подобные предложения поступают без расчетов

экономических, технологических или социальных преимуществ для региона.

7. Часть молодого населения готова к внедрению раздельного сбора отходов.

8. Работа с общественными экологическими организациями позволяет органам государственной власти эффективно собирать необходимую информацию об отношении местных сообществ к проделанной органом работе.

Управление системой обращения с отходами сопряжено со специфическими особенностями: уровень экономического развития региона, природно-климатические условия, демографическая ситуация, образ жизни и т.д. Каждый субъект нуждается в детальном изучении, описании и контроле для выработки наиболее оптимальных управленческих решений. Поэтому региональное управление отходами является наиболее оптимальным в данной сфере.

Для увеличения количества перерабатываемых отходов необходимо создание инфраструктуры обработки и переработки отходов. Модернизация и строительство производств в сфере обращения с отходами возможно с помощью привлечения инвестиций в сферу, причем в первую очередь внебюджетное. Для этого отрасль должна стать более привлекательной. Можно утверждать, что проходящая реформа обращения с отходами упреждает основные риски инвесторов:

1. Запланированные долгосрочные тарифы. Благодаря нововведениям законодательства тарифы в регионах, после утверждения территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, и после выбора регионального оператора обращения с отходами, устанавливается единый тариф на услуги оператора с расчетом на срок действия регионального оператора (не менее 10 лет). Данный тариф также содержит стоимость каждого этапа обращения с отходами, что позволяет потенциальным инвесторам рассчитывать потенциальную прибыль на объектах и привлекать долгосрочные

инвестиционные ресурсы.

2. Гарантированная загруженность мощностей предприятия. Благодаря территориальной схеме обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, данные риски также заранее упраздняются. В территориальной схеме описаны все потоки отходов с точными объемами для полной нагрузки существующих объектов в сфере обращения с отходами. Кроме того, возможно внесение корректировок в территориальную схему через инвестиционную программу в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Согласно «Правилам разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами» — «В инвестиционную программу подлежат включению мероприятия по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов, реализуемые регулируемой организацией, предусмотренные территориальной схемой в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (далее - территориальная схема обращения с отходами), соглашением между органом государственной власти субъекта Российской Федерации и региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, концессионными соглашениями, инвестиционными договорами и (или) государственными контрактами»⁷⁸. Таким образом, включению в территориальную схему возможно внесение изменений путем заключения соглашения между региональным оператором по обращению с отходами и органом государственной власти субъекта, или на основании заключенных концессионных соглашений и инвестиционных договоров и внесения изменений в инвестиционную программу в области обращения с отходами в регионе. Во втором случае в качестве инициатора может выступать не только региональный оператор, а также любой другой участник рынка. Благодаря данной

⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 16.05.2016 г. №424

процедуре инвестор может внести корректировки в территориальную схему, обосновав выгоду планируемого к постройке объекта обращения с отходами для региона, и обеспечить необходимый для окупаемости поток отходов.

Также возможно рассмотрение проблемы взаимодействия субъектов федерации в сфере обращения с отходами с другой стороны, так как это актуально для городов Федерального значения, выделенных в отдельный субъект Российской Федерации, таких как: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь. Существует проблема, когда один регион производит отходы, но размещать их на собственной территории не имеет права согласно законодательству Российской Федерации. Согласно статье 12 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» запрещается захоронение отходов в границах населенных пунктов⁷⁹. Таким образом образованные данными регионами отходы транспортируются для утилизации в соседние субъекты Федерации: в Московскую и Ленинградскую области, Республику Крым. Для определения особенностей данной сферы необходимо изучить проблемы федерализма как государственного строя в Российской Федерации.

Существуя как единое государство, Российская Федерация сегодня объединяет 85 субъектов, каждый из которых остается самобытной частью, самостоятелен в законных пределах. Многосоставность субъектов, их, прежде всего, социально-экономическая неоднородность и дифференцированность по многим признакам определяют разный их уровень самостоятельности, независимости и суверенитета, хотя формально они все равноправны. Естественно, это всегда создает сложную комбинацию отношений между субъектами федерации, между регионами и федеральным центром, точнее, между всеми участниками политического процесса и жизни.

Сегодня существует концептуальная несуразность российского

⁷⁹ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Ст.12.

федерализма, когда государство по форме уже федеративное, а политический режим и система власти в лучшем случае «квазифедеративная», а больше унитарно-бюрократическая. Парадоксально, но в России в очередной раз происходит исторический казус и реальное политическое противоречие, специфическая логическая и концептуальная несуразность. По правовым признакам сегодня Российская Федерация есть по форме федерация, а по духу остается унитарным государством.

Сложившаяся модель федерации в России существует более двадцати лет, демонстрируя формально наличие и жизнеспособность основных и существенных признаков федеративности, их историческую преемственность и принадлежность всему российскому обществу. Возможно, что по существу федеративная система продуцирует такие свойства и такие способности, которые претят российскому политическому менталитету и российской политической культуре. Федералистские идеи в России всегда отличались амбивалентностью, их разделяли представители различных политических убеждений в зависимости от исторических эпох — от убежденных сторонников монархической, потом коммунистической, а потом постсоветской государственности, до противников самодержавных, коммунистических и либерально-демократических принципов и административного управления.

В условиях децентрализации практики размещения в России эффективному решению задач развития и производительных сил может способствовать ассоциирование административных регионов в более крупные экономические образования. В качестве одного из вариантов такого ассоциированной могут выступать межрегиональные договоры об экономическом сотрудничестве на постоянной основе с образованием соответствующих надрегиональных управленческих структур. Также возможно интегрирование граничащих между собой и экономически взаимосвязанных субъектов федерации в новые регионы.

«С формально-юридической точки зрения регионом нужно

называть только территориальное образование, являющееся носителем статуса субъекта Российской Федерации, но никак не объединение таких единиц, но с политологической точки зрения, регионом может быть не только объединение нескольких субъектов, но и даже образование, вообще не совпадающее с административными границами»⁸⁰.

Границы политического региона можно определить с помощью оценки влияния влияния негосударственных факторов, среди которых могут быть группы интересов и группы давления, деятельность некоммерческих организаций и политических партий. Также следует отметить влияние экономических взаимосвязей территории.

Таким образом, с формально-юридической точки зрения, например, существует два региона: Ленинградская область и Санкт-Петербург. Однако с политологической точки зрения их следует объединить в один регион, учитывая их экономическую, политическую и социальную зависимость друг от друга. В истории оба региона традиционно дополняли и экономически поддерживали друг друга. Лишь в начале XX-го века регион был искусственно разделён на два независимых субъекта. О целесообразности объединения впервые заговорили в 1996 году, губернаторы Санкт-Петербурга В.А. Яковлев и Ленинградской области А.С. Беляков. Тогда же был подписан договор о поэтапном объединении субъектов, однако к концу 90-х идея объединения сошла на нет. После этого о возможности объединения двух регионов в один субъект федерации говорилось не раз, но зачастую предложения не вызывали ярой поддержки в политических кругах. Последней инициативу проявила губернатор Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко, в 2007 году. Отсутствие поддержки данной инициативы можно объяснить нежеланием политической элиты сокращать бюрократизацию и устраивать гонки чиновников за креслами, из-за уменьшения рабочих мест. Также следует учитывать, что в таком случае в Санкт-Петербурге появится мэрия, и от компетенции её

⁸⁰ Усягин А. В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: Монография. — Н. Новгород.: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2009. — С.101.

работников и их способности к консолидированному плану развития региона с администрацией сильно зависит успех сей интеграции.

Меры, которые теперь адресуются региональным структурам власти, и которые можно было бы рассматривать политикой обновления действующей модели федерализма, аналогичны или близки предложениям в прошедший период. Чтобы не предлагалось в прошлые годы, к сожалению, не привело к решению самых насущных и острых проблем в сфере обращения с отходами: разграничение полномочий между органами исполнительной власти; совершенствование взаимодействия между регионами и территориальными органами федеральных министерств и ведомств; повышение эффективности государственного управления. Следует предположить, что такие проблемы можно будет решить, и такое предложение от руководства страны поступило, путем создания системы, которая бы заставляла субъекты федерации взаимодействовать плотнее между собой, введения дополнительных критериев оценки эффективности работы региональной власти и непосредственно губернаторов, мониторинга ситуации в регионах.

Выделим основные характеристики отрасли обращения с отходами в России на сегодняшний день:

1. Годовой объем отрасли — 29,7 млрд. руб. Эта сумма основана на средних утвержденных тарифах регионов. В следующем году ожидается увеличение объема на основании возрастания тарифов на единую услугу обращения с отходами региональных операторов. Учитывая опыт возрастания тарифов в регионах, где уже утвержден единый тариф, увеличение объема отрасли составит не менее 20%.

2. Годовой объем образования твердых коммунальных отходов в стране — 63 млн. тонн. (согласно данным региональных территориальных схем обращения с отходами).

3. Всего заключено концессионных соглашений — 40 шт. Далее будут описаны некоторые из них.

4. На территории России расположено 14 752 санкционированных места размещения отходов (согласно данным Государственного реестра обращения с отходами ГРОРО).

5. По оценкам отраслевой ассоциации «Чистая страна» ежегодная потребность отрасли в инвестициях составляет 100 млрд. руб.

На рисунке 3 отображены основные характеристики отрасли.



Рисунок 3. Основные характеристики отрасли

Рассмотрим подробно лидеров рынка на федеральном уровне.

«Национальный Экологический Оператор» (НЭО) — дочерняя специализированная организация Госкорпорации «Ростех». АО «НЭО» создано в феврале 2012 г. «Основной задачей АО «НЭО» является создание современной системы и технологии обращения с отходами производства и потребления, а также развитие ее базовой инфраструктуры в субъектах РФ, в том числе на условиях государственно — частного партнерства»⁸¹.

Деятельность АО «НЭО» заключается в осуществлении инжиниринга, строительстве, сервисном обслуживании и управлении объектами в сфере

⁸¹ Официальный сайт АО «НЭО», о компании. URL: <http://rt-neo.ru/company/> (дата обращения 15.04.2018г.)

обращения с отходами.

Целями организации являются:

- создание современной инфраструктуры обращения с отходами;
- внедрение наилучших технологий обращения с отходами и передовых систем управления отходами;
- улучшение экологической обстановки.

Данные цели осуществляются путем:

1. Реализации крупных инфраструктурных проектов в сфере обращения с отходами имеющих общественно-государственную значимость.

2. Взаимовыгодного сотрудничества с региональными властями субъектов РФ для внедрения современных технологий на условиях государственно-частного партнерства.

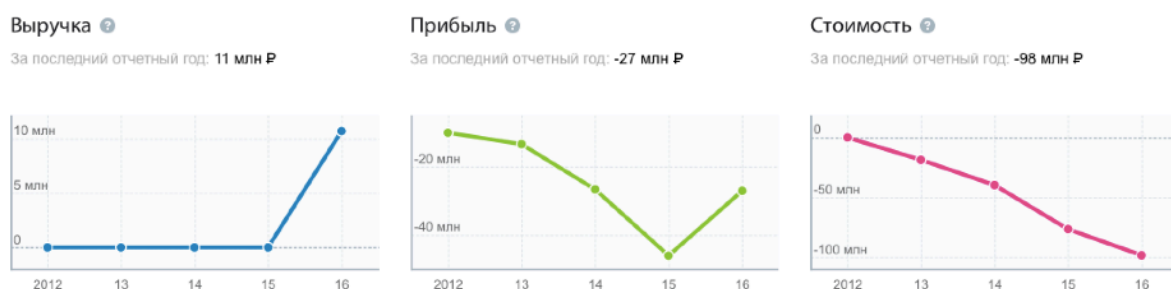


Рисунок 4. Финансовые показатели АО «НЭО» за 2012-2016 гг.⁸².

Однако финансовые показатели АО «НЭО» не являются показательными для характеристики деятельности компании. АО «НЭО» создает дочернее предприятие в каждом регионе присутствия, которое непосредственно и курирует управление объектами в сфере обращения с отходами.

Дочерние предприятия АО «НЭО»:

1. ООО «Рт-Нэо Иркутск» (зарегистрировано 3 августа 2015 г.).

⁸² Rusprofile, информация о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях.
URL: <http://www.rusprofile.ru/id/5854924> (Дата обращения 15.04.2018г.)

2. ООО «РТ-НЭО Екатеринбург» (зарегистрировано 2 ноября 2015 г.).
3. ООО «НЭО Омск» (зарегистрировано 20 июля 2015 г.).
4. ООО «РТ-НЭО Урал» (зарегистрировано 8 августа 2014 г.).
5. ООО «РТ-НЭО Ярославль» (зарегистрировано 12 ноября 2014 г.).

Данные предприятия создаются для управления региональными проектами в сфере обращения с отходами. Некоторые из них по форме собственности являются компаниями с государственным участием.

На рисунке 5 изображена география присутствия предприятий АО «НЭО».

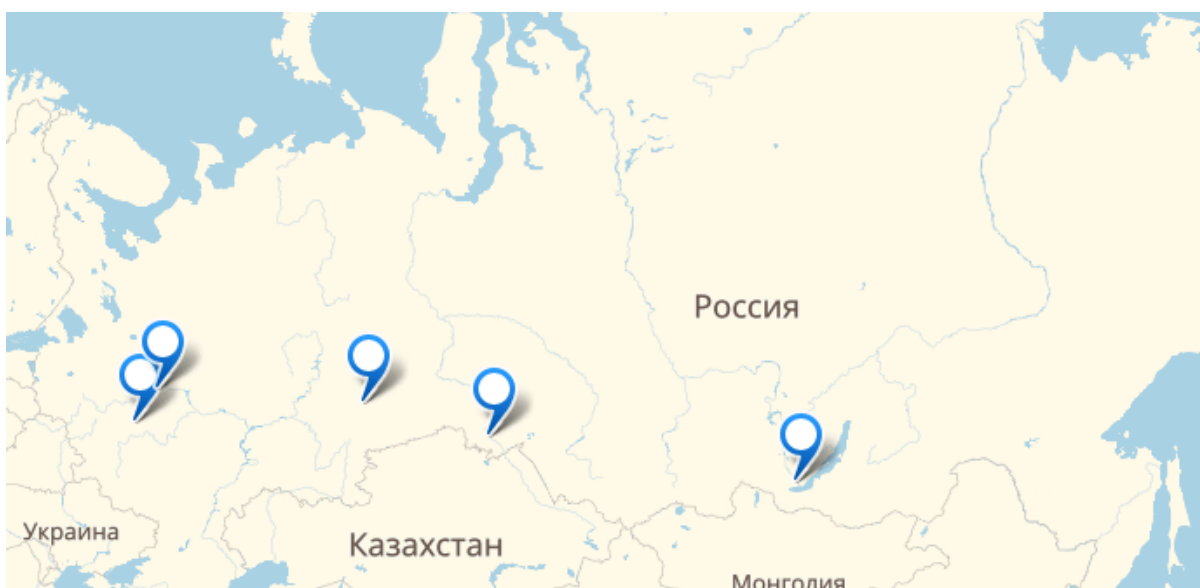


Рисунок 5. География присутствия АО «НЭО»

АО «НЭО» имеет достаточно широкое представительство в Российской Федерации. Зачастую компании, действующие в сфере обращения с отходами, присутствуют лишь в одном регионе.

АО «Управление отходами» — «ведущий Концессионер в России в сфере создания и эксплуатации систем по обращению с твердыми коммунальными отходами»⁸³. Компания занимается строительством комплексных объектов переработки отходов с помощью концессионных соглашений. АО «Управление отходами» модернизирует и/или строит объекты в сфере обращения с отходами, осуществляет эксплуатацию и

⁸³ Официальный сайт АО «Управление отходами», о компании. URL: <http://uo-system.ru/o-kompanii/> (Дата обращения 17.04.2018г.)

техническое обслуживание этих объектов, обеспечивая возврат привлеченных инвестиций с заранее установленной доходностью.

«Создание социально-значимых инфраструктурных объектов на основе концессионных соглашений с привлечением средств негосударственных пенсионных фондов является оптимальной финансовой моделью, на базе которой работает компаний»⁸⁴. Таким образом, АО «Управление отходами» при строительстве объектов обращения с отходами инвестирует средства негосударственных пенсионных фондов через инструмент концессионных облигаций.

Целями организации являются:

- Строительство и эксплуатация объектов в сфере обращения с отходами, имеющих общественно-государственную значимость, путем заключения концессионных соглашений с привлечением долгосрочных инвестиций негосударственных пенсионных фондов.
- Совершенствование системы управления отходами путем строительства экотехнопарков комплексной переработки отходов с использованием наилучших доступных технологий для увеличения доли вторичных ресурсов, вовлекаемых в экономику.
- Улучшение экологической обстановки.



Рисунок 6. Финансовые показатели АО «Управление отходами» за 2012-2016 гг⁸⁵.

На сегодняшний день АО «Управление отходами» реализует

⁸⁴ Официальный сайт АО «Управление отходами», о компании. URL: <http://uo-system.ru/o-kompanii/> (Дата обращения 17.04.2018г.)

⁸⁵ Rusprofile, информация о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях. URL: <http://www.rusprofile.ru/id/5717526> (Дата обращения 15.04.2018г.)

концессионные соглашения в семи регионах Российской Федерации. Всего компанией заключено 10 концессионных соглашений с восемью субъектами РФ. В таблице 1 отображена информация о регионах действия компании и информация о концессионных соглашениях.

Таблица № 1

Регионы присутствия АО «Управление отходами»

Концедент	Заключение концессионного соглашения	Мощность объекта тыс. тонн/год	Сумма инвестиций млн. руб.
Волгоградская область	декабрь 2010 г.	500	
Нижегородская область (Городец)	январь 2011 г.	100	547
Нижегородская область (Балахна)	декабрь 2012 г.	160	600
Саратовская область	январь 2013 г.	450	2 283
Мурманская область	июнь 2013 г.	250	1 324
Архангельская область	октябрь 2013 г.	220	818
Чувашская Республика	июль 2014 г.	200	1 450
Челябинская область	декабрь 2015 г.	200	1 322,5

Основными обязанностями концедентов данных концессионных соглашений являются:

1. Предоставление земельных участков для строительства объектов в сфере обращения с отходами.
2. Гарантированное установление экономически обоснованного тарифа на обращение с отходами, который включает инвестиционную составляющую.

При этом концессионер, в лице АО «Управление отходами», обязуется осуществить строительство объекта государственной собственности по обращению с отходами и его долгосрочную эксплуатацию.

Также проведено исследование медиаактивности двух крупнейших организаций, осуществляющих GR в сфере обращения с отходами: Госкорпорация «Ростех» (АО «НЭО») и АО «Управление отходами».

Поиск проходил по названию Госкорпорации «Ростех», а не по названию ее дочерней организации АО «НЭО», так как с самого начала деятельности дочерней организации, вся ее активность приписывалась СМИ к активности Госкорпорации «Ростех», зачастую без упоминания профильной организации.

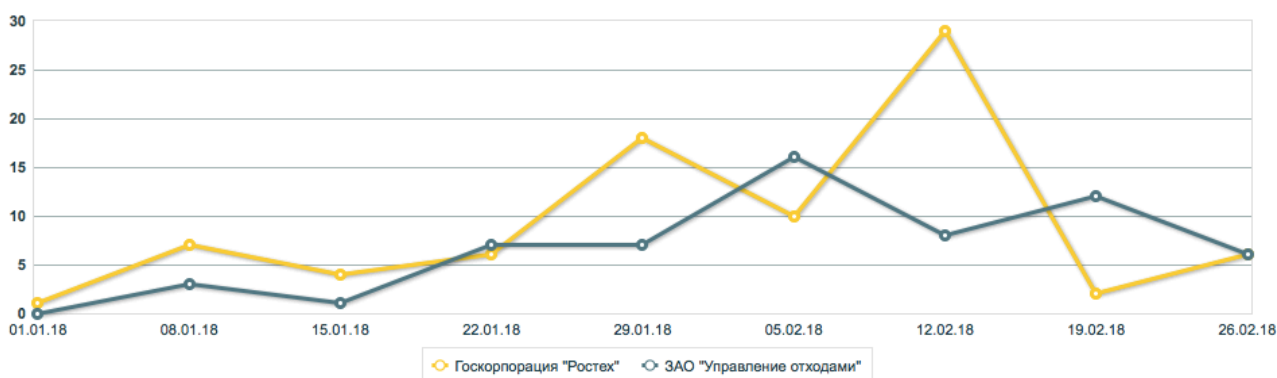


Рисунок 7. Упоминание в СМИ «Ростех» и АО «Управление отходами»

Всего упоминаний на исследуемый временной период:

1. Госкорпорация «Ростех» — 83 сообщения.
2. АО «Управление отходами» — 60 сообщений.

Самым популярным инфоповодом Госкорпорации «Ростех» стала информация 16.02.2018 г. о реализации проекта «Энергия из отходов», предполагающего строительство четырех заводов по экологически чистой термической переработке отходов в электроэнергию в Московской области и одного в Казани. Термина «чистая термическая обработка» не существует, и введена компанией для нейтрализации негатива новости о строительстве мусоросжигательного завода.

Максимальная активность упоминаний АО «Управление отходами» связан с рядом новостей 05.02.2018г. об эксплуатируемых компанией объектах, заключении новых договоренностей с регионами, интервью главы компании.

Данные о характере упоминаний указаны на рисунке 8.

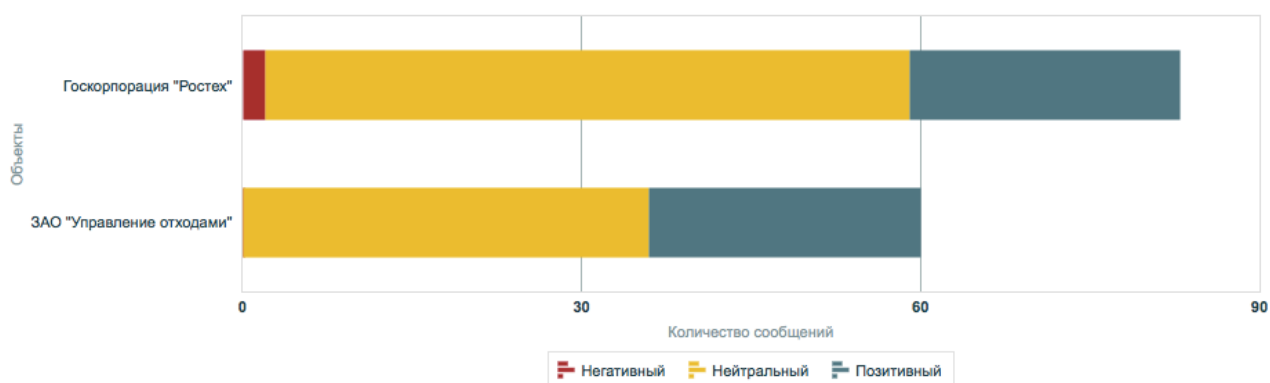


Рисунок 8. Характер сообщений «Ростех» и АО «Управление отходами»

Негативные новости Госкорпорации «Ростех» связаны с расторжением концессионного соглашения между администрацией Нижнего Тагила и дочерней структурой Госкорпорации «Ростех» — ООО «РТ-НЭО Нижний Тагил» по решению Свердловского арбитражного суда.

Крупнейшие компании в сфере обращения с отходами в России осуществляют строительство и эксплуатацию объектов в сфере обращения с отходами путем заключения концессионных соглашений, иногда с привлечением долгосрочных инвестиций негосударственных пенсионных фондов. В связи с этим особое внимание стоит уделить изучению механизмов государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами.

2.2 Государственно-частное партнерство в сфере обращения с отходами

Улучшить инвестиционную привлекательность отрасли, столь необходимую для создания инфраструктуры обработки и переработки отходов, поможет развитие механизмов государственно-частного партнерства. Неполное использование возможностей частного сектора для развития общественной инфраструктуры в России имеет исторические предпосылки. В последние годы наблюдается изменение ситуации и, в том числе, благодаря активному развитию механизмов государственно-

частного партнерства и их применению.

«Термин «государственно-частное партнерство» является дословным переводом английского термина «public-private partnership» (PPP), который давно применяется в зарубежных государствах: Франции, Великобритании, США, Канаде, Австрии, Бельгии, Дании, Австралии, Израиле, Ирландии, Финляндии, Испании, Португалии, Греции, Южной Кореи, Сингапуре, Чехии»⁸⁶. Во Франции еще в 1552 году был реализован первый опыт сотрудничества государства и бизнеса во время постройке канала по концессионному принципу. Особо развита данная форма взаимодействия бизнеса и власти в Великобритании, где согласно отчетам британского правительства, проекты государственно-частного партнерства обеспечивают 17% экономии для бюджета государства⁸⁷.

Как и большинство определений, понятное «государственно-частное партнерство» понимают в широком и узком смыслах. В широком смысле государственно-частное партнерство представляет любое официальное конструктивное взаимодействие органов государственной власти и бизнеса как в экономической сфере, так и в политической, культурной или научной.

Государственно-частное партнерство в узком смысле — это взаимодействие органов государственной власти бизнеса в рамках реализации социально значимых проектов, имеющих общественное значение.

⁸⁶ Ревзина О.В., Минскова М.Г., Государственно-частные партнерства в России – правовое регулирование сегодня перспективы на будущее / Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы / Сборник статей под общей редакцией Зверева А.А. М. 2009.

⁸⁷ Баженов А.В., Использование механизмов государственно-частного партнерства как катализатора антикризисного потенциала развития инфраструктуры / Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы / Сборник статей под общей редакцией Зверева А.А. М. 2009.

К признаками государственно-частного партнерства относятся⁸⁸:

1. категории сторон: для государственно-частного партнерства сторонами выступают государство и частный бизнес;
2. наличие юридической основы взаимодействия сторон;
3. партнерский характер взаимодействия, который основан на учете интересов обеих сторон;
4. проект государственно-частного партнерства имеет существенную общественно-государственную значимость: основой проекта является реализация публичных интересов.
5. юридически оформленное распределение между сторонами финансовых рисков и затрат, а также достигнутых результатов при реализации проекта.

В результате основных признаков, получаем дефиницию государственно-частного партнерства — «юридически оформленные отношения органов власти и субъектов предпринимательства в отношении объектов, находящихся в юрисдикции государства, основанные на обязательном разделении рисков, учете интересов и координации усилий сторон, осуществляемые в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное общественно-государственное значение»⁸⁹.

К основным нормативно-правовым актам, регулирующим отношения в сфере государственно-частного партнерства, относятся⁹⁰:

- Гражданский кодекс Российской Федерации договорные в

⁸⁸ Спиридонов А.А, Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования, Актуальные проблемы социально-экономического развития России. Национальный центр государственно-частного партнерства. Аналитика. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/smi-o-centre/19032010.html> (Дата обращения 20.04.2018г.)

⁸⁹ Царев Д.А., Государственно-частное партнерство: правовой аспект // «Финансовая газета», 2009, N 17

⁹⁰ Спиридонов А.А, Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования, Актуальные проблемы социально-экономического развития России. Национальный центр государственно-частного партнерства. Аналитика. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/smi-o-centre/19032010.html> (Дата обращения 20.04.2018г.)

рамках предусмотренных договорных конструкций;

- Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 22 .07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 4.05.2005 г. № 284 «О государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения».

К основным формам государственно-частного партнерства в России относят:

- механизм концессионных соглашений;
- проекты государственно-частного партнерства;
- соглашения муниципально-частного партнерства;
- создание кластеров и особых экономических зон, в которых создаются необходимые для привлечения частных инвестиций инфраструктуры и льготные условия (например, особая экономическая зона «Моглино» в Псковской области, свободная экономическая зона в Крыму и Севастополе).

Далее рассмотрим основные отличия государственно-частных форм партнерства. В таблице 2 приведено сравнение повторений соглашений

государственно-частного партнерства⁹¹ и концессии⁹².

Таблица № 2

Повторения государственно-частных форм партнерства

	Концессия	СГЧП
Цели	Привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, эффективное использование государственного или муниципального имущества, в соответствии с условиям концессионного соглашения, улучшение качества предоставляемых потребителям товаров, работ, услуг.	Создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику РФ и улучшение качества предоставляемых потребителям товаров, работ, услуг, которые должны быть обеспечены в рамках деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.
Публичная сторона	РФ, субъекты РФ, муниципальные образования	РФ, субъекты РФ, муниципальные образования
Правовая природа соглашения	Смешанный договор	Скорее всего смешанный договор
Бесконкурсное предоставление земельных участков	Есть	Есть
Частная инициатива	Есть (с 01.05.2015)	Есть
Конкурс	Двухэтапный	Двухэтапный
Возможность совместных конкурсов	Есть	Есть

В таблице 3 приведено сравнение различий соглашений государственно-частного партнерства⁹³ и концессии⁹⁴.

⁹¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально- частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁹² Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

⁹³ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально- частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁹⁴ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

Различия государственно-частных форм партнерства

	Концессия	СГЧП
Частная сторона	<ul style="list-style-type: none"> - ИП; - российское юридическое лицо; - иностранное юридическое лицо; - лица, действующих на основании договора простого товарищества два и более указанных юридических лица. 	<ul style="list-style-type: none"> - Российское юридическое лицо. <p>! Запрещается участие на частной стороне юридических лиц со значительным публичным участием и находящихся под контролем иностранных лиц.</p>
Право собственности	Публичное	Частное
Срок соглашения	Ограничения отсутствуют	Более 3-х лет
Обязанности частной стороны	<ul style="list-style-type: none"> - создать и (или) реконструировать имущество; - осуществлять деятельность используя (эксплуатируя) объект концессионного соглашения. 	<ul style="list-style-type: none"> - построить и (или) реконструировать имущество; - привлечь финансирование частично или целиком; - осуществлять эксплуатацию и (или) тех. обслуживание объекта соглашения.
Плата по соглашению	Концессионная плата обязательна	Плата факультативна
Различия в части объектов соглашения	<ul style="list-style-type: none"> - автомобильные дороги и элементы дорожной инфраструктуры; - метрополитен; - коммунальная инфраструктура и объекты коммунального хозяйства; - объекты военной инфраструктуры и др. 	<ul style="list-style-type: none"> - «частные автомобильные дороги; - воздушные суда; - стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова; - подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации; - мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем и др.»
Формы бюджетного участия	Бюджетные инвестиции и субсидии	Только субсидии
Предварительная оценка эффективности и сравнительного преимущества	Отсутствует	Обязательна

Концессионная форма реализации проекта изображена на рисунке

9.

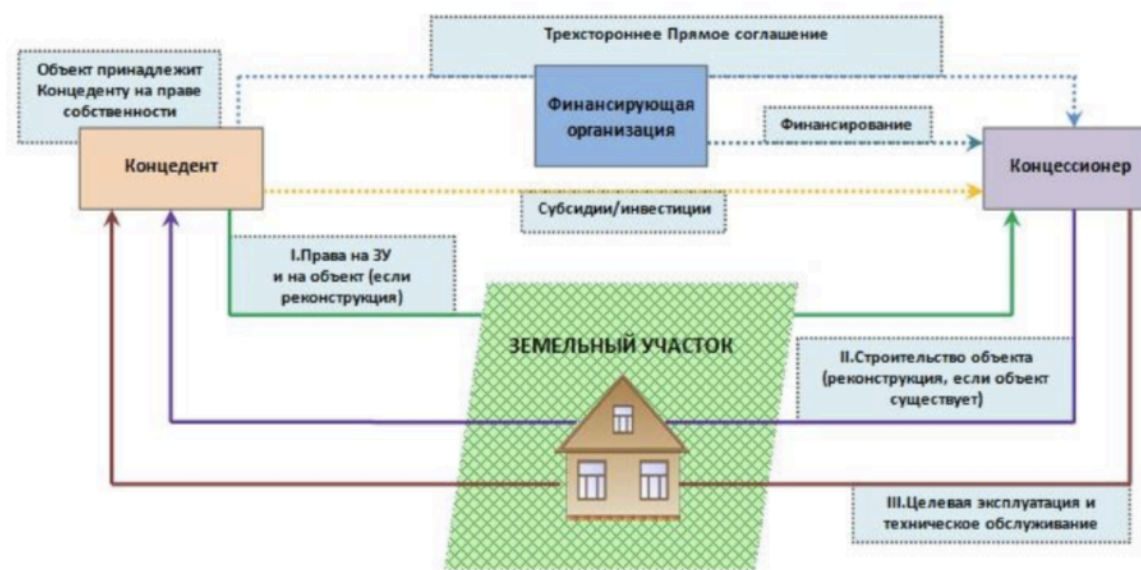


Рисунок 9. Концессионная форма реализации проекта

Форма реализации соглашения государственно-частного партнерства в рамках целевой эксплуатации объекта изображена на рисунке 10.

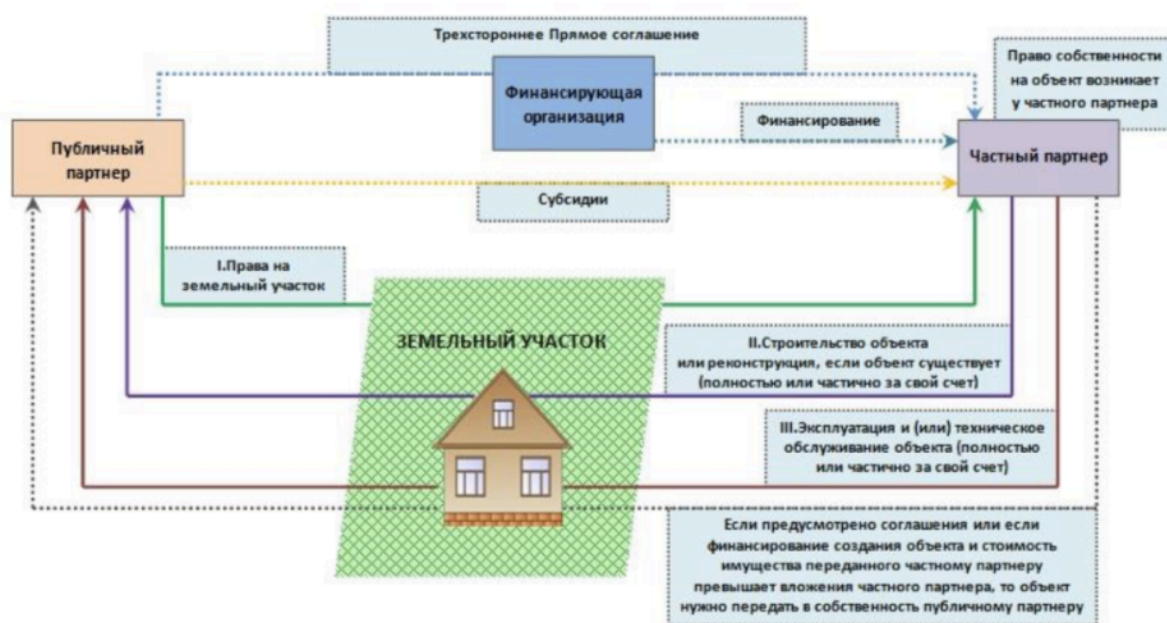


Рисунок 10. Соглашение государственно-частного партнерства (целевая эксплуатация)

Форма реализации соглашения государственно-частного партнерства в рамках технического обслуживания объекта изображена на рисунке 11.

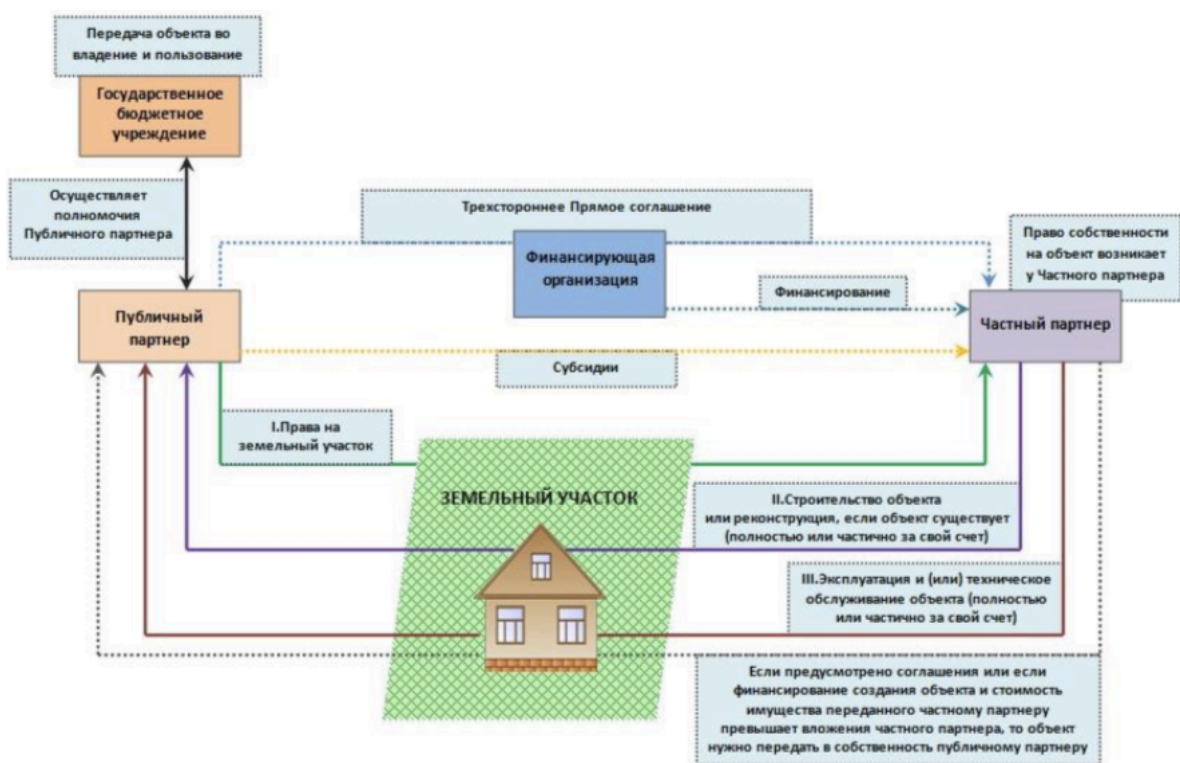


Рисунок 11. Соглашение государственно-частного партнерства (техническое обслуживание)

Также рассмотрим статистику применения государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами в Российской Федерации. В таблице 4 приведена статистика реализации проектов государственно-частного партнерства в России в разрезе форм и отраслей коммунально-энергетической инфраструктуры.

Статистика реализации проектов государственно-частного партнерства в России в разрезе форм и отраслей коммунально-энергетической инфраструктуры за 2016 год.

Таблица № 4

Статистика реализации проектов государственно-частного партнерства

Отрасль реализации проекта	Уровень реализации проекта	115-ФЗ	СГЧП	Иные формы	Общий итог
Водоснабжение	Региональный	40		2	42

и водоотведение	Муниципальный	921		18	939
Газоснабжение	Муниципальный	2			2
Комплексная инженерная инфраструктура	Муниципальный	5			5
Обращение с твердыми коммунальными отходами	Региональный	18		4	22
	Муниципальный	37		1	38
Теплоснабжение	Региональный	8	1	1	10

Таким образом, основная часть заключаемых проектов государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами происходит в форме концессии согласно 115-ФЗ РФ.

Также в таблице 5 выборочно приведены проекты регионов в сфере обращения с отходами с информацией о суммах инвестиций и мощностях реализованных (планируемых к реализации) объектах.

Таблица № 5

Проекты регионов в сфере обращения с отходами

№	Место	Мощность, тыс. т/год	Объем инвестиций, млн. руб.	Стоимость 1 тыс. т, млн. руб.	Объекты	Форма	Инвестор	Стадия	Год запуска
1	Кострома	150	1300	8,7	Конвейерное оборудование для автоматизированного комплекса сортировки ТКО, линия транспортирования и накопления вторичных материальных ресурсов	Частный	ГК «ЭкоТехно Менеджмент»	Реализован	2016
2	Оренбург	250	1190	4,8	Мусоросортировочный комплекс	ГЧП	ООО «ОМЗ»	Реализован	2014
3	Тамбов	150	200	1,3	Мусороперерабатывающий завод	ГЧП	ООО «Арго»	Реализован	2008
4	Санкт-Петербург	50	1000	20	Мусоросортировочный комплекс	ГЧП	Завод МБПО-2	Реализован	2010
5	Саратов	450	3000	6,7	Мусороперерабатывающий комплекс, мусоросортировочный комплекс и ряд полигонов	ГЧП	ЗАО «Управление отходами»	Реализован частично	2015
6	Красноярск	200	1300	6,5	Мусороперерабатывающий завод	ГЧП	ООО «Чистый город»	Реализован	2014
7	Воронеж	440	1200	2,7	Мусороперерабатывающий завод	МЧП	ЗАО «Экотехнологии»	Планируется к реализации	2017
8	Сочи	200	2700	13,5	Мусороперерабатывающий комплекс	ГЧП	ОАО «СМК»	Реализован	2010
9	Новосибирск	800	6500	8,1	2 высокотехнологичных автоматизированных мусоросортировочных комплекса и полигоны	ГЧП	ООО "Экология - Новосибирск"	Приостановлен	2018

В сфере обращения с отходами инвесторы ожидают долгосрочное партнерство с условием комплексности проработки проекта на каждом его этапе, а также включения проекта в территориальную схему обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными. В настоящее время растет спрос на реализацию данных проектов со стороны частных инвесторов. Однако с внедрением новой модели рынка, предусматривающей наличие единого оператора как гаранта исполнения схемы обращения, актуальность форм государственно-частного партнерства, как инструментов для гибкого распределения рисков между сторонами, может отойти на второй план. Все чаще участники рынка запускают проекты в сфере обращения с отходами в рамках обычных инвестиционных договоров, которые также позволяют получить особые условия ведения бизнеса и получить необходимое участие в территориальной схеме для обеспечения объекта поступлением гарантированных объемов отходов.

Определим отличие государственно-частного партнерства от муниципально-частного партнерства. Согласно ФЗ от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ: «муниципально-частным партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенного в соответствии с указанным Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества»⁹⁵. Данный механизм государственно-частного партнерства применяется, прежде всего, при решении муниципалитетами вопросов местного значения.

⁹⁵ ФЗ от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Перейдем к описанию преимуществ размещения предприятий по обращению с отходами на территории особых экономических зон.

Типы особых экономических зон на территории Российской Федерации⁹⁶:

1. Логистическая.
2. Туристическая.
3. Техничко-внедренческая.
4. Промышленно-производственная.

На рисунке 12 изображены особые экономические зоны на территории Российской Федерации, где:

- красным цветом отмечены промышленно-производственные особые экономические зоны;
- фиолетовым цветом отмечены технико-внедренческие особые экономические зоны;
- зеленым цветом отмечены туристические особые экономические зоны;
- синим цветом отмечены логистические особые экономические зоны.

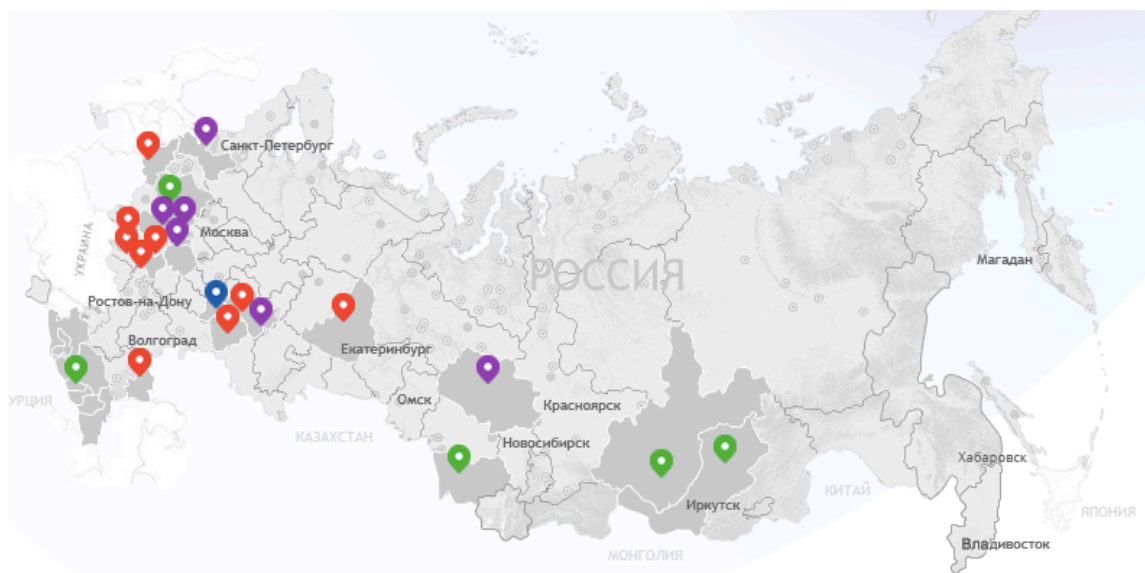


Рисунок 12. Особые экономические зоны

⁹⁶ ФЗ от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»

Для размещения объектов обращения с отходами подходят промышленно-производственные особые экономические зоны.

Основными преимуществами размещения объектов обращения с отходами в особых экономических зонах:

1. льготные арендные ставки на земельные участки и/или производственные помещения;
2. таможенные льготы;
3. налоговые льготы;
4. готовая инфраструктура (с бесплатным подключением).

Данные преимущества позволяют снизить стоимость инвестиционных проектов до 30%. В случае размещения объекта переработки отходов с генерацией электрической и теплоэнергии соседние предприятия в особой экономической зоне могут выступить в качестве потребителей ресурсов.

Потенциал применения в России механизмов государственно-частного партнерства помимо модернизации и развития инфраструктуры, в том числе ведет к повышению эффективности управления государственным имуществом, а также увеличению извлекаемой прибыли государством от принадлежащих ему экономически активов, но, в отличие от политики приватизации, сохраняя государством права собственности на данные объекты.

Государственно-частное партнерство призвано стать направлением к реформированию системы государственного управления, новой концепцией отношений государства и бизнеса, которая способна стать локомотивом преобразований как в системе государственного управления, так и в коммерческом секторе.

Государственно-частное партнерство в сфере обращения с отходами является наиболее оптимальным механизмом модернизации отрасли, так как способен обеспечить необходимую поддержку государства проектов развития инфраструктуры в части экономия и привлечения инвестиций, утверждения оптимального тарифа, обеспечение потоками отходов.

2.3 Стратегия GR-коммуникаций в сфере обращения с отходами

К основным функциям GR в сфере обращения с отходами относятся:

1. Отслеживание и анализ инициатив исполнительных органов государственной власти, регулирующих отрасль обращения с отходами. Получение информации: о запланированных проектах, готовящихся программах, намерениях принять нормативные акты, которые способны вызвать последствия для организации. Также важно владеть информацией о возможных кадровых перестановках в органах власти, которые могут являться целью лоббирования. Далее мы определим основные органы государственной власти, на которые может быть нацелен GR организаций в сфере обращения с отходами.

2. Мониторинг и комплексный анализ нормативно правовых актов, регулирующих сферу обращения с отходами.

3. Организация выстраивания отношений субъекта GR с органами государственной власти.

4. Формирование и сохранение позитивного образа организации в органах государственной власти.

5. Инициативы организации в органах государственной власти и их сопровождение (вопросы лицензирования, лоббирования нормативно-правовых актов, участие в государственных тендерах, целевых программах и пр.).

6. Корректировка инициатив органов государственной власти в интересах организации, влияние на лиц принимающих решения.

8. Выстраивание и поддержание деловых контактов с представителями госучреждений, общественных организаций.

9. Участие в разработке стратегии организации.

10. Корпоративная социальная ответственность.

11. Стратегический подход к формированию позитивного имиджа и репутации компании, лояльность к государству и обществу и др.

В общем виде организацию GR-деятельности в сфере обращения с отходами можно описать в виде формулы «мониторинг — анализ

полученной информации — реагирование в виде конкретных действий». В основе эффективной организации GR лежит системность и непрерывность в мониторинге ситуации в органах государственной власти в части подготовки решений, касающихся сферы обращения с отходами. Взаимодействие с органами власти во многом строится на своевременном получении информации, её анализе и выработки плана действий.

GR-стратегия является составной частью общей стратегии компании, и составляется согласно принципу комплексного и системного взаимодействия с органами государственной власти, целью которого является создание благоприятных условий для развития компании. Перечислим возможные цели GR-стратегии:

- получение информации по вопросам регулирования отрасли;
- влияние на принятие решений органами государственной власти;
- установление деловых контактов с представителями органов государственной власти, руководителями государственных учреждений;
- государственная поддержка конкретных проектов организации, в том числе государственно-частное партнерство.

В зависимости от доступности и наличия ресурсов, организация выбирает модели выстраивания отношений с органами государственной власти для решения стратегических и текущих целей. Их можно разделить на две группы: модель прямого взаимодействия сотрудников организации с представителями органов государственной власти и модель взаимодействия через посредников.

Возможные модели выстраивания отношений с органами государственной власти в сфере обращения с отходами:

1. Путем объединения участников рынка в ассоциации для решения общих проблем. Выделим крупнейшие ассоциации в РФ:

- Ассоциация «Чистая страна» — крупнейшее отраслевое объединение для организаций в сфере обращения с отходами. В ней состоят специалисты, компании управляющие объектами обращения с отходами, региональные операторы по обращению с

отходами. Ассоциация активно занимается проводимой реформой в отрасли: участвует в разработке законопроектов, вносит предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования отрасли, участвует в обсуждении проблем в отрасли на разных уровнях, координирует и передает опыт регионов РФ. Взаимодействует с региональными и федеральными органами государственной власти.

- Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру — ассоциация, представляющая интересы концессионеров и негосударственных пенсионных фондов как инвесторов в инфраструктурные проекты (основной участник по НПФ АО «Управление отходами»). Целями данной ассоциации являются формирование инвестирования в инфраструктуру в РФ с использованием инструментов фондового рынка, а также представительство интересов концессионеров и инвесторов в сфере инфраструктурных проектов.

2. Путем взаимодействия с региональными органами власти в рамках защиты или представления собственных интересов.

- осуществление коммуникаций напрямую руководством организации и/или GR-менеджером;
- воздействие на лицо принимающее решение через СМИ;
- воздействие на лицо принимающее решение через общественные организации — как ранее уже было отмечено в тезисах к проведенным экспертным интервью, представители власти при принятии решений опираются, в том числе, на информацию, полученную от общественных организаций.

Органы федеральной государственной власти, на которые может быть нацелен GR организаций в сфере обращения с отходами:

- Министерство промышленности и торговли России;
- Министерство природы России;
- Федеральная антимонопольная служба России;

- Министерство строительства России;
- Федеральное собрание Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Роспотребнадзор);
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Росприроднадзор).

Основные органы региональной государственной власти, на которые может быть нацелен GR организаций в сфере обращения с отходами:

- уполномоченные органы исполнительной власти в сфере обращения с отходами;
- уполномоченные органы исполнительной власти в области регулирования тарифов;
- уполномоченные органы исполнительной власти осуществляющих инвестиционную политику региона;
- управления Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации;
- департаменты Росприроднадзора по федеральным округам;
- управления Федеральной антимонопольной службой по субъектам Российской Федерации;
- региональные законодательные собрания.

Также возможно взаимодействие организаций в сфере обращения с отходами с органами местного самоуправления, например в рамках подготовки и реализации инвестиционного проекта на подведомственной территории или в рамках заключения соглашения муниципально-частного партнерства.

Точный перечень адресатов GR-коммуникаций, которые осуществляют организации в сфере обращения с отходами, определяется в рамках стратегии развития организации, планируемых проектов, в соответствии с интересами и целями организации на региональном и/или федеральном уровне.

GR-стратегии в сфере обращения с отходами содержит следующие

основные положения:

1. направления GR-стратегии;
2. цели и задачи GR;
3. получаемые преимущества в ходе осуществления GR-коммуникаций, эффект;
4. ресурсы организации для осуществления GR.

Усредненное содержание GR-стратегии в сфере обращения с отходами представим в следующем виде:

1. Описание отрасли.
 2. SWOT-анализ организации. SWOT-анализ — это метод исследования, определяющий сильные (strengths) и слабые (weaknesses) стороны позиции компании, а также возможности (opportunities) и угрозы (threats) для нее со стороны внешней среды.
 3. Issue management — проблемный менеджмент: проведения анализа основных проблемных полей организации.
 4. Выбор основной проблемы, которая нуждается в решении путем взаимодействия с органами государственной власти.
 5. Проведение анализа системы органов государственной власти, на которые будет нацелен GR организации.
 6. Определение возможных модели/моделей выстраивания взаимодействия с органами государственной власти, определение стейкхолдеров для взаимодействия.
 7. Проведение анализа каналов, форм и технологий взаимодействия с органами государственной власти.
 8. На основании проведенного анализа и определение наилучших, с учетом имеющихся ресурсов, форм, каналов и технологий взаимодействия разработка плана GR-коммуникаций.
 9. Проведение анализа выгод и издержек организации от планируемых GR-коммуникаций.
 10. Заключение — ожидаемый эффект планируемых коммуникаций.
- К технологиям GR-коммуникаций в сфере обращения с отходами

следует отнести: аналитическую работу, медиарилейшнз, технологии формирования общественной поддержки, кампании grassroots, участие в обсуждении органами государственной власти отраслевых и затрагивающих интересы организации вопросов, программы корпоративной социальной ответственности, спонсорские программы, политический фандрайзинг, предоставление экспертной информации и участие в экспертных советах.

С другой стороны, для целей GR-деятельности в сфере обращения с отходами важно обеспечить и системное информирование должностных лиц и органов государственной власти. Чем более полным и объективным будет такое информирование, тем больше шансов на то, что компания будет «услышана» при принятии органами государственной власти тех или иных решений.

Выделим основные этапы реализации GR-стратегии в сфере обращения с отходами на рисунке 13:



Рисунок 13. Этапы реализации GR-стратегии

Общественное мнение является одним из ключевых критериев, влияющим на принятие решений органами государственной власти. Поэтому изучим особенности восприятия общественностью информации, о планируемых проектах организаций в сфере обращения с отходами.

Контент-анализ SMM был проведен с целью определения отношения жителей регионов к планируемым, строящимся и существующим объектам в сфере обращения с отходами.

В ходе данного исследования были проанализированы социальные сети в период с 01.01.2018 г. по 28.02.2018 г. Время определено после окончания 2017 года, объявленного в России годом экологии, с целью исследования обычной реакции общественности на деятельность организаций в сфере обращения с отходами без федеральной повестки.

Единицами анализа были выбраны следующие: «ТБО», «ТКО», «мусоропереработка», «мусоросжигание» (ТКО — твердые коммунальные отходы, ТБО — твердые бытовые отходы, является устаревшим понятием, которое неактуально в рамках действующего законодательства, однако продолжает активно использоваться населением).

Всего за заданный временной период зарегистрировано 3102 сообщения в социальных сетях. График активности изображен на рис. 14.

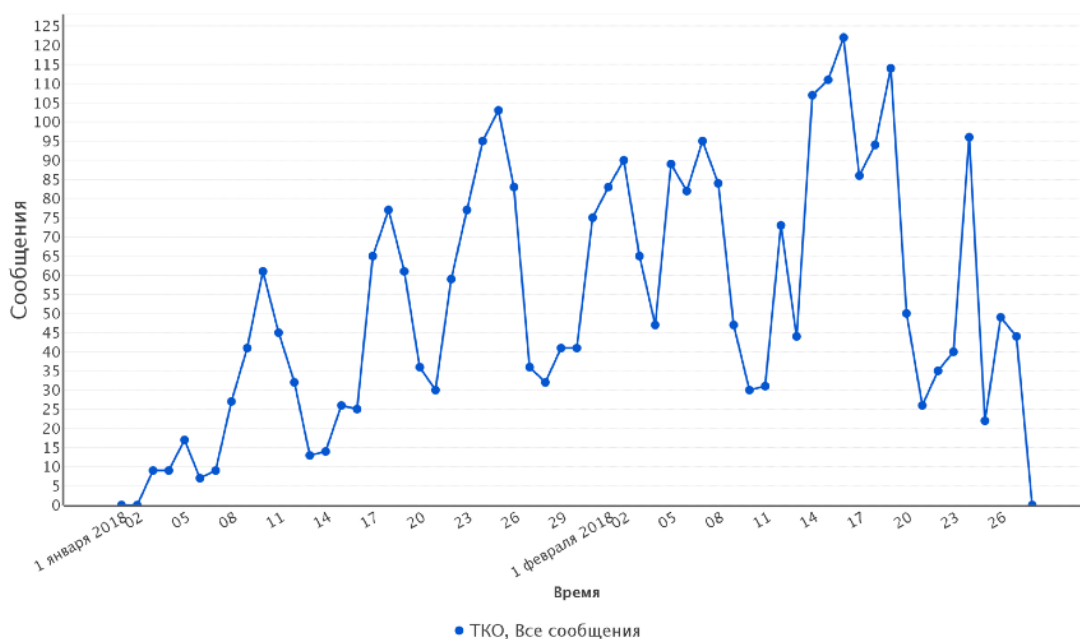


Рисунок 14. Все сообщения о единицах анализа в социальных сетях

Наибольший пик активности обсуждения отрасли совпал с выходом в СМИ информации ГК «Ростех» 16.02.2018г. о реализации проекта «Энергия из отходов», предполагающего строительство четырех заводов по экологически чистой термической переработке отходов в электроэнергию в Московской области и одного в Казани.

Типы источников сообщений приведены в таблице 6:

Таблица № 6

Типы источников сообщений

Тип источника	Документов
Видеозапись	61 (2.0%)
Комментарий	599 (19.3%)
Сообщение на форуме	9 (0.3%)
Микроблог	122 (3.9%)
Запись в соцсети	2311 (74.5%)
Итого	3102 (100%)

Сводный график распределения сообщений по типам источников приведен на рис. 15.

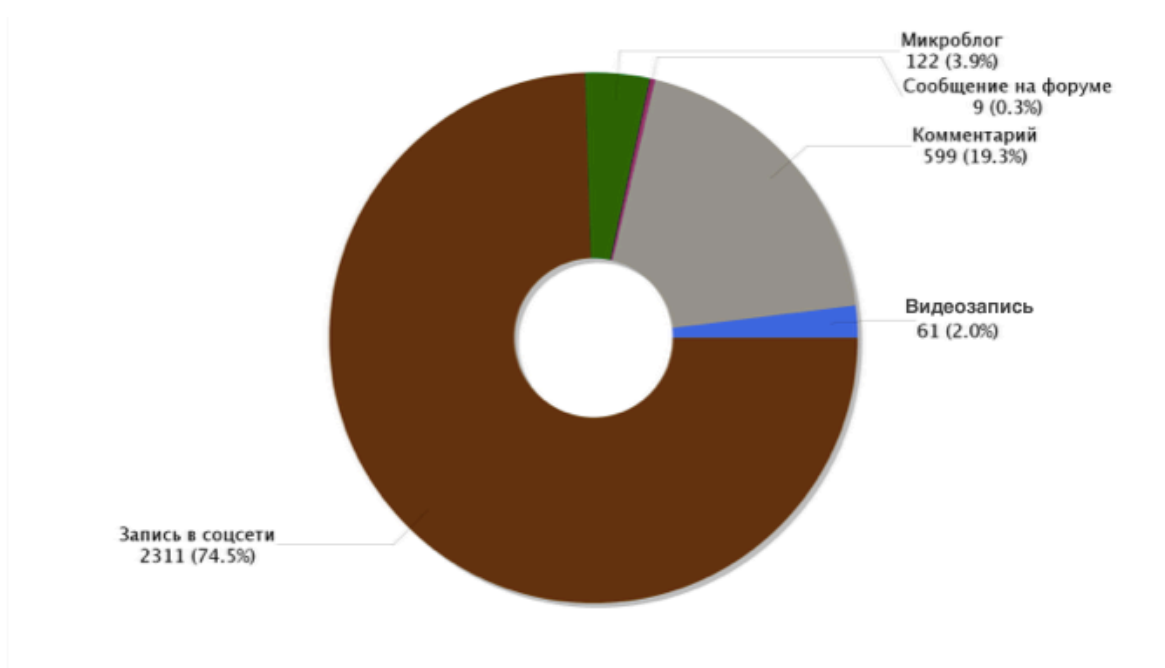


Рисунок 15. Типы источников сообщений

В таблице 7 приведены данные по источникам сообщений.

Таблица № 7

Источники сообщений

Источник	Всего сообщений
http://vk.com	2894
http://twitter.com	122
http://livejournal.com	58
http://vsalde.ru	4
http://www.ixbt.com	4
http://forum.kaluga.ru	3
http://flamp.ru	2
http://ursa-tm.ru	2
http://vladmama.ru/forum	2
http://www.troitsk.org	2
Итого	3102

Сводный график распределения по источникам сообщения представлен на рисунке 16.

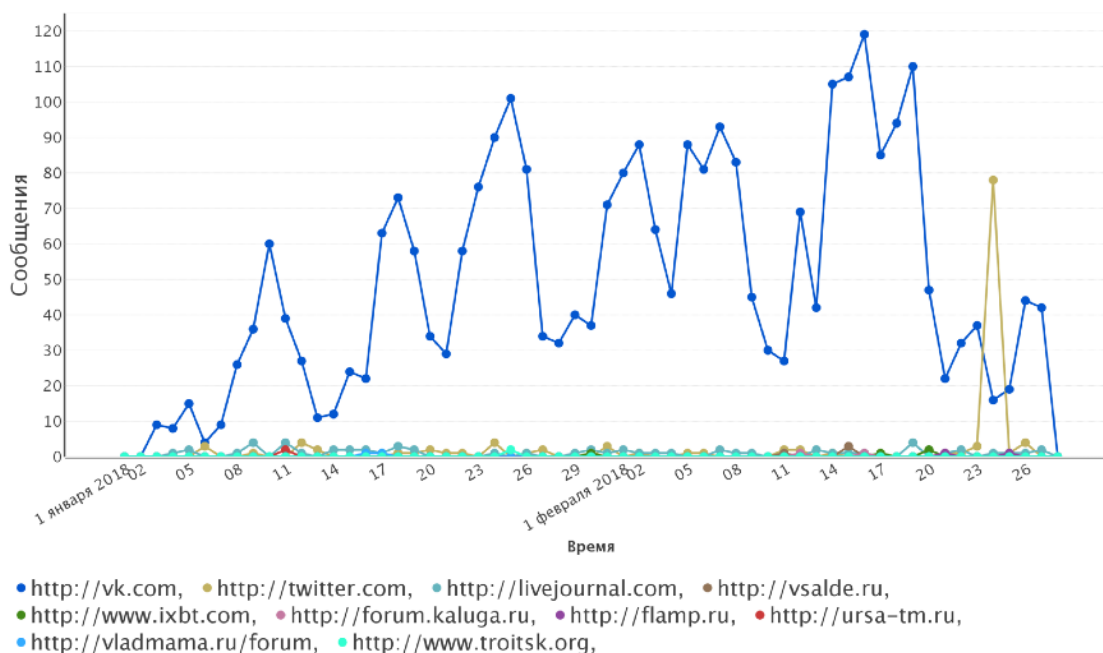


Рисунок 16. Источники сообщений

Далее была исследована тональность сообщений на позитив, негатив и нейтральность. Объем выборки определен размером в 75 сообщений в период с 01.01.2018 г. по 28.02.2018 г. Итоги исследования представлены в таблице 8.

Таблица № 8

Тональность сообщений

Тональность	Сообщений
Негатив	48 (64.8%)
Нейтральность	26 (33.8%)
Позитив	1 (1.4%)
Итого	75 (100%)

Сводный график тональности сообщений представлен на рисунке 17.

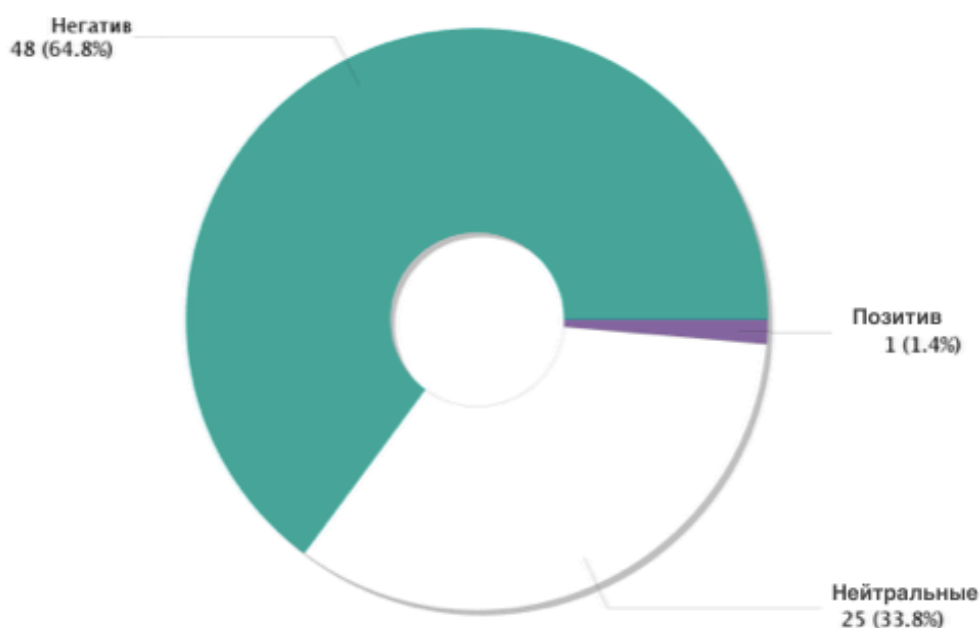


Рисунок 17. Тональность сообщений

Полученные данные свидетельствуют о повышенной настороженности общественности к объектам в сфере обращения с отходами и неэффективности pr-кампаний организаций, упоминаемых в данных сообщениях.

Рассмотрим данные сообщения подробнее. На рисунке 18 представлен пример поста в социальной сети «ВКонтакте», который содержит негативное авторское мнение о возможном строительстве мусоросжигательных заводов (МСЗ) на территории РФ.

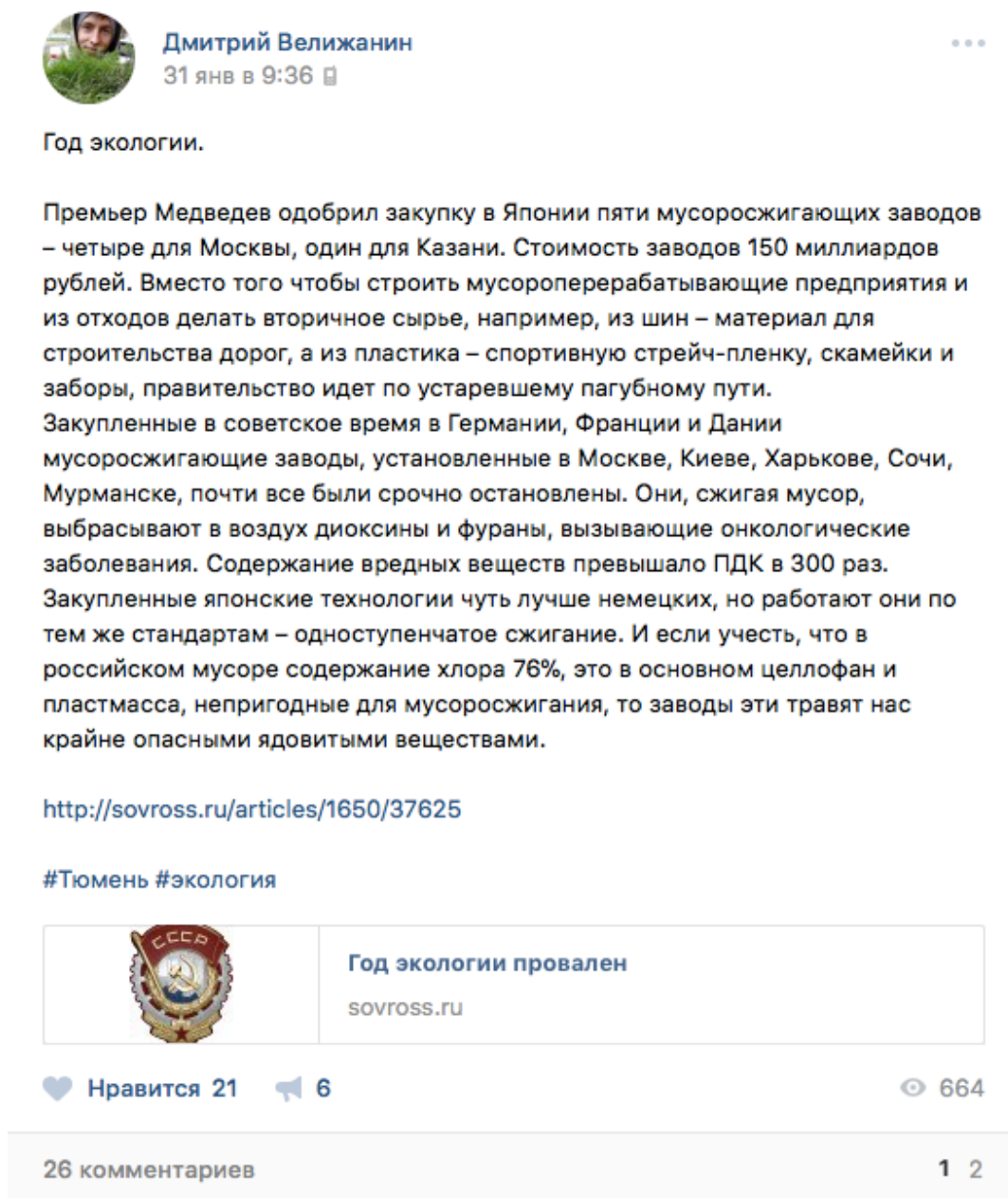


Рисунок 18. Негативное сообщение

Нельзя не отметить содержание поста: он содержит искаженную информацию и вводит в заблуждение читателей поста о составе отходов (76% хлора), выбросах вредных веществ. Это искаженные данные, призваны привлечь внимание общественности, не осведомленной в

вопросах экологии. Также, автор привлекает внимание к проблеме онкологических заболеваний, затрагивая вопрос безопасности у читателей.

Пример положительного поста представлен на рисунке 19.



Рисунок 19. Положительное сообщение

Положительное сообщение связано с организацией раздельного сбора отходов и вниманием государственных органов к данной теме.

Анализ активности авторов и их аудитории представлен в таблице 9.

Активность авторов

Имя и ник	Блогохостинг	Аудитория	Документов
НЕТ свалке Коломна (club156052145)	ВКонтакте	20622	32
СРО НП «Союз операторов по обращению с отходами» (club134812024)	ВКонтакте	200	27
Справочник эколога (журнал) (club43432547)	ВКонтакте	7021	24
Нет МСЗ в МОГУТОВО - Митинг в Селятино (club153971711)	ВКонтакте	1202	22
FindTenders.ru (FindTenders)	Twitter	281	19
Онлайн Экология (club92579905)	ВКонтакте	2762	18
Экология производства (club126952104)	ВКонтакте	2271	15
Chisty Gorod (id470028148)	ВКонтакте	-	15
Добродел Коломна, Коломенский район (club142925845)	ВКонтакте	572	15
Alexander Ramanov (id364816582)	ВКонтакте	-	14
Итого		34931	201

Наиболее активными авторами являются общественные группы против проблемных объектов в сфере обращения с отходами («НЕТ свалке Коломна», «Нет МСЗ в МОГУТОВО», «Добродел Коломна») и профильные группы («Справочник эколога», «Онлайн экология», «СРО НП «Союз операторов по обращению с отходами»).

В результате анализа полученных данных в ходе проведения контент-анализа SMM сделаем выводы:

1. Высокой степени заинтересованности общественности в социальных сетях к информации о строительстве объектов в сфере обращения с отходами.

2. Выражена взаимосвязь роста количества сообщений в социальных

сетях и роста количества публикаций в СМИ. Общественность реагирует на информацию в СМИ об объектах в сфере обращения с отходами.

3. Полученные данные свидетельствуют о повышенной настороженности общественности к объектам в сфере обращения с отходами.

4. Общественные группы и экологические эксперты пользуются необразованностью общественности в сфере экологии и используют технологии «запугивания» населения.

5. Общественностью положительно воспринимаются сообщения о раздельном сборе отходов и переработке отходов.

6. Общественные группы против объектов обращения с отходами отличаются особой активностью и имеют высокую обратную связь у местного населения. Данные группы могут стать сильным инструментом воздействия на органы государственной власти.

Благодаря данному контент-анализу выведем основные рекомендации организациям в сфере обращения с отходами:

1. При разработке GR-стратегии проработать кризисные коммуникации при эксплуатации объекта обращения с отходами и все возможные реакции общественности.

2. Учитывать силы общественных экологических движений и выстроить с ними взаимовыгодные отношения.

3. Учитывать возможность использовать общественные группы воздействия на лицо принимающее решение.

4. Вести открытую и разъяснительную политику об объектах и прокатах организации для общественности.

5. Проводить исследования реакции общественности в социальных сетях на деятельность организации.

Выводы ко 2 главе

1. Стремление органов государственной власти к достижению запланированных в стратегиях задач и выполнению планов

территориальных схем обращения с отходами, призвано стать стимулом для выстраивания взаимовыгодных отношений с бизнесом и создание максимально комфортных условий для инвесторов в коммунальную инфраструктуру в регионах.

2. Крупнейшие компании в сфере обращения с отходами вошли на рынок именно с момента запуска реформы обращения с отходами, и на сегодняшний день осуществляют строительство и эксплуатацию объектов в сфере обращения с отходами путем заключения концессионных соглашений, иногда с привлечением долгосрочных инвестиций негосударственных пенсионных фондов.

3. Повысить инвестиционную привлекательность отрасли, столь необходимую для создания современной инфраструктуры, поможет развитие механизмов государственно-частного партнерства. Подходящими формами государственно-частного партнерства для организаций в сфере обращения с отходами являются: механизм концессионных соглашений, проекты государственно-частного партнерства, соглашения муниципально-частного партнерства, регистрация компании и размещение перерабатывающего предприятия в особой экономической зоне.

4. GR-стратегия является составной частью общей стратегии компании, и составляется согласно принципу комплексного и системного взаимодействия с органами государственной власти, целью которого является создание благоприятных условий для развития компании.

Заключение

Подводя итог исследованию, заметим, что GR-стратегия является составной частью общей стратегии компании, и составляется согласно принципу комплексного и системного взаимодействия с органами государственной власти, целью которого является создание благоприятных условий для развития компании. Формируется с учетом особенностей деятельности организации и согласно её потребностям.

GR-деятельность предполагает виртуозное владение, в первую очередь, технологиями PR-деятельности, в качестве инструмента управления внешними и внутренними коммуникациями субъекта. GR-коммуникации осуществляются с помощью следующих технологий: прямое взаимодействие с органами государственной власти, воздействие на лиц принимающих решения путем реализации проектов с экспертным сообществом и/или общественности, поддержка политической деятельности, аналитическая работа, медиарилейшнз, технологии формирования общественного мнения и поддержки инициатив, реализация программ корпоративной социальной ответственности.

Взаимодействие бизнеса и власти в современной России выходит на новый уровень, когда бизнес осознает ответственность воздействия на государственную власть: GR способен повлиять на общее состояние регулятивной среды, на модель экономического роста государства, на государственную политику в социальной сфере. В свою очередь государство готово идти навстречу бизнесу и все чаще делегирует свои функции по регулированию развития отрасли напрямую самому бизнесу.

В свою очередь возрастает роль государственно-частного партнерства в связи с реформированием системы государственного управления, новой концепцией отношений государства и бизнеса, которая способна стать локомотивом преобразований как в системе государственного управления, так и в коммерческом секторе.

В данном исследовании мы рассмотрели отрасль обращения с

отходами в России, её основные характеристики, особенности взаимодействия с органами государственной власти.

В настоящее время в сфере обращения с отходами проходит реформа, в результате которой принципиально изменена система управления отходами. Благодаря данной реформе с 2014 года поступательно повышается инвестиционная привлекательность отрасли. За это время на рынке появились крупные компании, осуществляющие деятельность сразу в нескольких субъектах РФ и способные осуществить строительство и эксплуатацию дорогостоящих современных комплексов обращения с отходами.

Государственно-частное партнерство в сфере обращения с отходами является наиболее оптимальным механизмом модернизации отрасли, так как способен обеспечить необходимую поддержку государства проектов развития инфраструктуры в части экономии и привлечения инвестиций, утверждения оптимального тарифа, обеспечения объектов потоками материалов.

В общем виде организацию GR-деятельности в сфере обращения с отходами можно описать в виде формулы «мониторинг — анализ полученной информации — реагирование в виде конкретных действий». В основе эффективной организации GR лежит системность и непрерывность в мониторинге ситуации в органах государственной власти в части подготовки решений, касающихся сферы обращения с отходами. Взаимодействие с органами власти во многом строится на своевременном получении информации, её анализе и выработке плана действий.

Мы выносили два положения на защиту:

1. организации в сфере обращения с отходами в настоящее время наиболее подвержены влиянию решений органов государственной власти;
2. крупнейшие организации в сфере обращения с отходами в недостаточной мере используют общественную поддержку для отстаивания своих интересов.

Можно отметить, что положения подтвердились: изменение системы государственного управления сферой обращения с отходами вынудила организации встраиваться в изменившуюся отрасль. Причем часть игроков рынка предпочли принять участие в совершенствовании законодательства в сфере обращения с отходами. Также исследования показали, что крупнейшие организации в сфере обращения с отходами — АО «Управление отходами» и АО «НЭО» — проводят недостаточно активную политику взаимодействия с общественностью и подвергаются критике общественных организаций, общественных деятелей и экологов в социальных сетях.

Список литературы

Нормативно-правовые документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).
2. Федеральный закон Российской Федерации «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г., № 82-ФЗ.
3. Федеральный закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2.05.2006 г., № 59-ФЗ.
4. Федеральный закон Российской Федерации «О саморегулируемых организациях» от 23 ноября 2007, № 315-ФЗ.
5. Федеральный закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г., № 59-ФЗ.
6. Федеральный закон Российской Федерации «Об Общественной палате Российской Федерации» от 23.03.2005 г., № 32-ФЗ.
7. Федеральный закон Российской Федерации «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 г., № 10-ФЗ.
8. Федеральный закон Российской Федерации «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (последняя редакция)
9. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29.12.2014 No 458-ФЗ (последняя редакция).
10. Федеральный закон от 22 .07.2005 г. No 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

11. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития».
12. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
13. Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
14. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами».
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 «Об определении нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов».
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 4.05.2005 г. № 284 «О государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения».
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484-ФЗ «О ценообразовании в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами».
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учёта объёма и (или) массы твёрдых коммунальных отходов».
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 № 881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора

региональных операторов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами».

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твёрдыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641».

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 № 424 «Об утверждении порядка разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов».

23. «Инструкция по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Утверждена распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 2011 года № 189рп-СФ.

24. «Национальный план по противодействию коррупции на 2014–2015 годы» утвержден Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г., №-226.

25. «Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы» утвержден Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 г. №-147.

26. «Положение об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Утверждено решением Совета палаты от 13.06.2002 г. (протокол N 20/16-сп).

27. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 10.02.2016 № 52-СФ).

28. Постановление ГД ФС РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 23.12.2009 года № 3018-5 ГД.
29. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принят постановлением ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-П ГД (ред. от 18.01.2017).
30. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

Учебные пособия, книги, монографии

31. Архипова, Т.Г. Организация государственных учреждений в России: 1917-2013гг. / Т.Г.Архипова, Е.П.Малышева. – М.: РГГУ, 2014. – 557 с.
32. Ачкасова, В.И. Государственный PR и Government Relations в России и Беларуси: основные тенденции / В.И.Ачкасова [и др.]; Отв. ред. В.В.Грибанова. – Сыктывкар.: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2015. – 218 с.
33. Баглай, М.В. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М. : БЕК, 1998. – 516 с.
34. Баранов, Н.А. Современная российская политика: учебное пособие. Для бакалавров / Н.А.Баранов, Б.А.Исаев. – СПб.: Питер, 2012. – 448 с.
35. Баженов А.В., Использование механизмов государственно-частного партнерства как катализатора антикризисного потенциала развития инфраструктуры / Государственно- частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы / Сборник статей под общей редакцией Зверева А.А. М. 2009.
36. Большаков, С.Н. Государственное и муниципальное управление: базовые подходы и концепции / С.Н.Большаков, [и др.];.– СПб.: Изд-во СПбГУ, 2012. – 204 с.
37. Большаков, С.Н., О проблеме взаимодействия современного российского бизнеса и государства: общее и частное / С.Н.Большаков и др. // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права,

управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 2. С. 1 – 14.

38. Боханов, А.Н. Деловая элита России 1914 г. / А.Н.Боханов. — М.: Наука, 1994 г. — 274 с.

39. Брыкин, А. В. Взаимодействие с органами государственной власти или Government Relations в России/ А.В.Брыкин. — М.: Изд-во «Наука», 2013 – 256 с.

40. Булаков, О.Н. Парламентское право России. Курс лекций / О.Н.Булаков, И.Н. Рязанцев. —М.: Юстицинформ, 2007. — 296 с.

41. Быков, И.В. Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / под ред. В.И.Быкова, Л.Н.Галенской, Л.В.Сморгунова. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. — 208 с.

42. Вечернин, Д.С. Правовое регулирование продвижения бизнес-интересов в органах государственной власти Российской Федерации: новейшие тенденции и перспективы / Д.С.Вечернин // Материалы научно-практического семинара «GR-менеджмент в России: теория, практика, искусство». — М.: ГУУ, 2013. — 217 с.

43. Востряков, Л.Е. Правовой статус СМИ и правовое обеспечение связей с общественностью: учеб. пособие / Л.Е.Востряков, С.Ю.Чимаров, Е.Ю.Ястребов. — СПб.: Изд-во СЗИ РАНХиГС, 2012. — 240 с.

44. Вуйма, А.Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений / А.Ю.Вуйма – СПб.: Питер, 2008. – 383 с.

45. Габричидзе, Б.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие / Б.Н.Габричидзе [и др.] — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — 479 с.

46. Гавра, Д.П. Основы теории коммуникации: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения / Д.П.Гавра. — СПб.: Питер, 2011. – 288 с.

47. Головлева, Е.Л. Government Relations: модели коммуникации власти и групп интересов: учебник / Е.Л.Головлева Р.Т.Мухаев. — М.: изд-во

Московского гуманитарного университета, 2014. —159. с.

48. Гончаров, А.А. Гражданский контроль над органами власти / А.А.Гончаров. – М.: Изд-во Весь Мир, 2010. – 224 с.

49. Дорский, А.Ю. Этика и право публичных коммуникаций: регулирование брендинга: Научно-методические материалы / А.Ю.Дорский. – СПб.: ООО «Книжный Дом», 2008. – 194 с.

50. Клинова, М.В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия / М.В. Клинова. — М., ИМЭМО РАН, 2009. — 122 с.

51. Кривоносов, А.Д., Теория связей с общественностью / А.Д.Кривоносов, О.Г.Филатова, М.А. Шишкина. — СПб.: Питер, 2010. — 384 с.

52. Кулакова, Т.А. GR и процесс принятия политических решений / Т.А.Кулакова. // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти/ Под ред. В.И.Быкова, СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. —64 с.

53. Купряшин, Г.Д. Модернизация государственного управления: институты и интересы / Г.Д.Купряшин. – М.: Изд-во Московского университета, 2012. – 312 с.

54. Лебедева, Е.В. Взаимодействие государства, бизнеса и общества в целях устойчивого развития: социологический подход / Лебедева Е.В., Титаренко Л.Г., Филатова О.Г. // Государственный PR и government relations в России и Беларуси: основные тенденции / под ред. В.В.Грибанова и др. — Сыктывкар.: изд-во СГУ, 2015. —284 с.

55. Литвак, Б.Г. Государственное управление. Лучшие мировые практики / Б.Г.Литвак. – М.: Синергия, 2012. – 624 с.

56. Малышева, М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие / А.М.Малышева. – СПб.: НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. – 280 с.

57. Материалы научно-практического семинара «GR-менеджмент в России: теория, практика, искусство», 16 мая 2013 г.. – Москва : ГУУ,

2013. – 81 с.

58. Минтусов, И.Е. GR: теория и практика: учебник / И.Е.Минтусов, О.Г.Филатова – СПб.: СПбГУ, 2013. – 180 с.

59. Осипов, Г.В. Российская социологическая энциклопедия / общ.ред. Г.В.Осипов. — М., Норма-Инфра-М, 1998. — 672 с.

60. Парсонс, Т.О. понятия «политическая власть» / Т.Парсонс // Политология: хрестоматия / Сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. — М.: Гардарики, 2000. — 843 с.

61. Петров, М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования: монография / Р.А.Попов; Отв. ред. А.В.Малько. — М.: Юрлит-информ, 2012. — 384 с.

62. Попов, Р.А. Региональное управление и территориальное планирование: Учебник / Р.А.Попов. — М.: ИНФРА-М, 2013. — 288 с.

63. Ревзина О.В., Минскова М.Г., Государственно-частные партнерства в России – правовое регулирование сегодня перспективы на будущее / Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы / Сборник статей под общей редакцией Зверева А.А. М. 2009.

64. Сидорская, И.В. Коммуникационная модель Government Relations и государственного Public Relations / Сидорская И.В., Грибанов В.В., Быков И.А. // Государственный PR и government relations в России и Беларуси: основные тенденции / под ред. В.В.Грибанова и др. — Сыктывкар.: изд-во СГУ, 2015. — 296 с.

65. Спиридонов А.А, Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования, Актуальные проблемы социально-экономического развития России. Национальный центр государственно- частного партнерства. Аналитика.

66. Сморгунов, Л.В. Политические сети. Теория и методы анализа / Л.В.Сморгунов, А.С.Шерстобитов. — М. «Аспект пресс», 2014. — 320 с.

67. Сморгунов, Л.В. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с

- государством, учебное пособие / Л.В.Сморгунов. – М.: РОССПЭН, 2012. – 407 с.
68. Толстых П.А. GR : практикум по лоббизму в России / П.А.Толстых. – Москва: Альпина Бизнес Букс НИККОЛО М, 2007. – 378 с.
69. Осипов И.Д. Власть и предпринимательство в России: историко-культурный аспект взаимоотношений / И.Д.Осипов // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России / под ред. Быкова И.В.. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. — 191 с.
70. Усягин А. В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: Монография. — Н. Новгород.: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2009. —101 с.
71. Филатова, О.Г. Основы бизнес-PR: учеб. пособие / О.Г.Филатова, Д.П.Шишкин. – СПб.: Филол. ф-т СПбГУ, 2012. – 195 с.
72. Филиппова, Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели / Н.А.Филиппова. – Ект.: УрО РАН, 2009. – 394 с.
73. Царев Д.А., Государственно-частное партнерство: правовой аспект // «Финансовая газета», 2009, N 17
74. Чумиков, А.Н. Государственный PR: связи с общественностью для государственных организаций и проектов: Учебник / А.Н.Чумиков, М.П.Бочаров. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 329 с.
75. Шапкин, И.Н. Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во второй половине XIX - начале XX веков / И.Н.Шапкин. – М. : МАЭП, 1999. – 199 с.
76. Шарков, Ф.И. Правовые основы коммуникации: в рекламе, связях с общественностью, журналистике / Ф.И.Шарков, В.И.Захарова. – М.: Проспект, 2016. – 241 с.
77. Шатилов, А.Б. GR для эффективного бизнеса / А.Б.Шатилов, А.С.Никитин. – Москва: Форум, 2011. – 142 с.
78. Шохин, А.Н. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / А.Н.Шохин. – М.: НИУ ВШЭ, 2011. – 352 с.

Иностранная литература

79. Bardach Eugene, A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving / CQ Press, an Imprint of SAGE Publications, Inc. 2012. URL: <https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/international-relations-dam/Teaching/cornerstone/Bardach.pdf> (дата обращения 21.12.2016)
80. Evan M. Berman, Ph.D. The practice of government relations/ 2012 by Taylor & Francis Group, LLC. URL: <http://andrerahman.staff.uns.ac.id/files/2015/10/ASPA-Series-in-Public-Administration-and-Public-Policy-Mordecai-Lee-Grant-Neeley-Kendra-Stewart-The-Practice-of-Government-Public-Relations-CRC-Press-2011.pdf> (дата обращения 28.10.2016)
81. Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development, 2001, v. 38, No 3.
82. Getz K. Public Affairs and Political Strategy: Theoretical Foundations / Journal of Public Affairs. 2001. Vol. 2. No 1. P. 109.
83. Herbert A. Simon, Administrative Behavior. How organizations can be understood in terms of decision processes / Roskilde University, 1994. URL: <http://jespersimonsen.dk/Downloads/Simon-introduction.pdf> (дата обращения 13.10.2016)
84. Lionel Zetter, Lobbying. The Art of Political Persuasion / Harriman House Ltd, 2008. URL: http://trungtamwto.vn/sites/default/files/wto/3-Lobbying%20The_Art_of_Political_Persuasion.PDF (дата обращения 24.11.2017)
85. Mezner M. The Theoretical Foundations of Public Affairs and Political Strategy. Where do we go from here? / Journal of Public Affairs. 2002. Vol. 1. No 4. Vol. 2. No 1. P. 331.
86. Paul Ch. Strategic communication: origins, concepts and current debates. California, 2011.
87. Thomson St., John St. Public affairs in practice: A Practical Guide to Lobbying (PR in Practice) / London.: Kogan page, 2007. — с. 169.

88. Varese, F. The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy / Oxford.: Oxford Univ. Press, 2001.
89. World PR Report 2015. URL: <http://www.holmesreport.com/ranking-and-data/world-pr-report> (дата обращения 24.11.2017).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ГАЙД ЭКСПЕРТНОГО ИНТЕРВЬЮ

ВОПРОСЫ

I Ситуация в сфере обращения с отходами.

1. Сложности исполнения изменившегося законодательства: особенности разработки территориальной схемы, процедуре определения регионального оператора, установлении тарифа на деятельность регионального оператора.

2. Достаточно ли разработано подзаконных актов, согласованны ли они между собой?

3. Станет ли меньше игроков на рынке в связи с изменениями в законодательствами? Возможно ли установлении монополии на региональном рынке?

4. Возможен ли вход новых игроков на рынок? Каким образом и в каком порядке это теперь может происходить (получение лицензии, включение в территориальную схему, заключение договоров с региональным оператором)?

5. Утилизация, обработка или переработка отходов? Каковы приоритеты на федеральном и региональном уровнях? Что из этого легче включить в цикл обращения с отходами?

6. Отношения между уполномоченным органом власти и региональным оператором: дружеские или регламентированные?

7. Как ЗакС влияет на деятельность уполномоченного органа?

II Взаимодействие с организациями

8. Как часто приходят обращения от компаний? Какого рода, содержания (просьбы, предложения)?

9. Кто от уполномоченного органа зачастую осуществляет взаимодействие с представителями организаций в сфере обращения с отходами?

III Взаимодействие с общественностью

10. Как осуществляется экологическое просвещение среди населения в регионе?

11. Готово ли население к раздельному сбору отходов? Какие перспективы внедрения раздельного сбора отходов?

12. Работа с возражениями: стратегии и тактики.

13. Как осуществляется взаимодействие с общественными экологическими организациями?

Ответы на вопросы экспертного интервью

Ответы были предоставлены на условиях анонимности (без упоминания имени и должности респондента).

Респондент 1

I Ситуация в сфере обращения с отходами.

1. Сложности исполнения изменившегося законодательства: особенности разработки территориальной схемы, процедуре определения регионального оператора, установлении тарифа на деятельность регионального оператора.

Основная проблема с которой столкнулись — это сбор информации для территориальной схемы обращения с отходами.

Основная сложность — изменение нормативных актов во исполнение ФЗ, из-за регламента прохождения нормативно-правовых актов, который достаточно усложнен. В тоже время согласно №184-ФЗ срок проведения региональных актов должен составлять 3 месяца.

2. Достаточно ли разработано подзаконных актов, согласованны ли они между собой?

На сегодняшний день, я считаю, что достаточно актов для нормально в ближайшее время завершить начатую реформу.

3. Станет ли меньше игроков на рынке в связи с изменениями в законодательствами? Возможно ли установлении монополии на региональном рынке?

По объектам размещения отходов, ничего не изменится. Что же касается транспортных компаний, те компании, которые не захотят входить в новые правила игры, для максимальной открытости своей деятельности, по всей видимости, уйдут с рынка.

4. Возможен ли вход новых игроков на рынок? Каким образом и в каком порядке это теперь может происходить (получение лицензии, включение в территориальную схему, заключение договоров с региональным оператором)?

По правилам действующего законодательства РО обязан будет пользоваться услугами других операторов. Оптимальные потоки отходов же считает электронная модель, при строительстве и введении нового объекта может рассчитать маленький поток туда. Этот объект никогда не отобьется с экономической точки зрения.

5. Утилизация, обработка или переработка отходов? Каковы приоритеты на федеральном и региональном уровнях? Что из этого легче включить в цикл обращения с отходами?

Обработка, как самая простая и доступная технология сейчас. На перспективу рассматриваются и другие методы, более сложные. Главное сейчас, снижение объемов поступающих на размещение через сортировку.

6. Отношения между уполномоченным органом власти и региональным оператором: дружеские или регламентированные?

Все исключительно в рамках заключаемых соглашений.

7. Как ЗакС влияет на деятельность уполномоченного органа?

ЗакС нам очень помогает. Например, законы, которые нам нужно было принять, были приняты в кратчайшие сроки.

II Взаимодействие с организациями

8. Как часто приходят обращения от компаний? Какого рода, содержания (просьбы, предложения)?

Чаще всего приходят предложения о закупке и использовании какого-либо нового оборудования. Об отличных технологиях, на которые деньги не хватает. Внедрение предлагаемых технологий, с учетом особенностей региона, повлекло бы гигантское увеличение тарифа.

9. Кто от уполномоченного органа зачастую осуществляет взаимодействие с представителями организаций в сфере обращения с отходами?

Любой сотрудник, в том числе руководитель, может написать ответ.

III Взаимодействие с общественностью

10. Как осуществляется экологическое просвещение среди населения в регионе?

Проводятся уроки в школах, в рамках раздельного сбора, сбора опасных отходов, объявления и справочники распространяем. Общественные движения проводят акции и распространяют печатные материалы.

11. Готово ли население к раздельному сбору отходов? Какие перспективы внедрения раздельного сбора отходов?

Отчасти готовы. В основном готовы дома, в которых живут молодые семьи. Есть дома, в которых люди процентов на 70 готовы разделять: на органику и все остальное.

12. Работа с возражениями: стратегии и тактики.

Я считаю, что нужно выстроить стройную систему с одним видом обращения с отходами. Постепенно включая новые методы обращения, и постепенно показывая небольшие объекты, рассказывая как они будут работать.

13. Как осуществляется взаимодействие с общественными экологическими организациями?

Общественные движения — это хороший источник информации. Они взаимодействуют на земле с жителями, у них серьезно накоплен свод информации, который касается недовольства граждан, желаниями определенными, потребностями и т.д. Например, мы уже сегодня понимаем какие дома в районах, уже хотят раздельный сбор, какие не хотят. Помимо этого общественные организации высказывают общее мнение жителей региона, в отношении нашей деятельности. Повышаешь тариф — получаешь заряд негатива. Останавливаешь поток отходов в районе — получаешь благодарность.

Респондент 2

I Ситуация в сфере обращения с отходами.

1. Сложности исполнения изменившегося законодательства: особенности разработки территориальной схемы, процедуре определения регионального оператора, установлении тарифа на деятельность регионального оператора.

Для территориальной схемы большинство усилий было потрачено на сбор информации со всего региона. А после того, как определили оператора, и был установлен новый единый тариф на услуги оператора, мы получили увеличение величины коммунальных тарифов. Конечно, жители очень болезненно это восприняли.

2. Достаточно ли разработано подзаконных актов, согласованны ли они между собой?

В общем, для того чтобы нормально сейчас работать, достаточно.

3. Станет ли меньше игроков на рынке в связи с изменениями в законодательствами? Возможно ли установлении монополии на региональном рынке?

Вероятнее всего, кто не захочет полностью принимать новые правила, будет вынужден покинуть рынок. Сейчас отрасль становится более прозрачной. Что касается монополии, конечно, выбор регионального оператора ставит во главу рынка одну компанию. Но она не сможет собственными силами осуществлять все работы в регионе и будет заключать договоры со всеми действующими организациями.

4. Возможен ли вход новых игроков на рынок? Каким образом и в каком порядке это теперь может происходить (получение лицензии, включение в территориальную схему, заключение договоров с региональным оператором)?

Возможен, но компании должны сначала попасть в территориальную схему, а затем заключить договор с РО.

5. Утилизация, обработка или переработка отходов? Каковы приоритеты на федеральном и региональном уровнях? Что из этого легче включить в цикл обращения с отходами?

Целевые показатели установлены как на федеральном уровне, так и на региональном, в рамках инвестиционных и региональных программ. Конечно, в первую очередь необходимо построить систему обработки всех отходов. За счет этого снизится нагрузка на объекты захоронения отходов. Уже после этого, стоит обеспечивать регион мощностями по переработке и утилизации.

6. Отношения между уполномоченным органом власти и региональным оператором: дружеские или регламентированные?

Отношения, в рамках заключенного договора.

7. Как ЗакС влияет на деятельность уполномоченного органа?

ЗакС участвует и помогает, в лице профильной комиссии по экологии, в подготовке нормативно-правовых актов.

II Взаимодействие с организациями

8. Как часто приходят обращения от компаний? Какого рода, содержания (просьбы, предложения)?

Приходят предложения о строительстве новых объектов, просьбы софинансирования новых объектов. Зачастую, невероятно дорогих и не рассчитанных на объемы региона. Примерно раз в месяц, я читаю о невероятно уникальных и инновационных технологиях.

9. Кто от уполномоченного органа зачастую осуществляет взаимодействие с представителями организаций в сфере обращения с отходами?

Да кто угодно. Кто свободен, это не принципиально.

III Взаимодействие с общественностью

10. Как осуществляется экологическое просвещение среди населения в регионе?

Уроки в школах, раздаточные материалы, общественные группы просвещают на форумах и в школах, размещают свои материалы и проводят семинары для общественных активистов.

11. Готово ли население к раздельному сбору отходов? Какие перспективы внедрения раздельного сбора отходов?

Мы ставим цель себе и региональному оператору частично внедрить раздельный сбор, на две фракции, к началу следующего года. Современные районы, при наличии в пешей доступности инфраструктуры, готовы сортировать отходы. В основном, это молодые люди.

12. Работа с возражениями: стратегии и тактики.

Людей необходимо последовательно информировать о том, что такое отходы и как возможно минимизировать наносимый ими вред окружающей среде. Рассказывать о том, какие продукты можно получать в ходе переработки отходов. Проводить экологическое просвещение с раннего возраста.

13. Как осуществляется взаимодействие с общественными экологическими организациями?

Общественные движения являются механизмом нашего общения с гражданами. Они поддерживают наши зеленые инициативы, доносят информацию до общественных групп. Они информируют нас о желаниях, просьбах, недовольстве граждан.